REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

ANALES
DE
LA UNIVERSIDAD

ENTREGA N.° 138

EDUARDO ACEVEDO

ECONOMÍA POLÍTICA Y FINANZAS

Extracto del Curso Dictado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AÑO 1936

MONTEVIDEO

TIPOGRAFÍA "ATLANTIDA"
ZABALA 1376

Este libro, que llega hasta 1930, se utiliza en las Facultades de Derecho, Agronomía y Ciencias Económicas y es respondiendo a reiteradas gestiones de los estudiantes que vuelve a figurar en los Anales de la Universidad.

PRODUCCIÓN

ANALES DE LA UNIVERSIDAD

AÑO XLIIII	MONTEVIDEO 1936	ENTREGA N.° 138

EDUARDO ACEVEDO

ECONOMIA POLITICA Y FINANZAS

Extracto del Curso Dictado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

I

El Valor Económico

POR QUE CIERTAS COSAS VALEN Y OTRAS NO

Todo el mundo se da cuenta perfectamente del concepto del valor económico. Desde el miembro del alto comercio, cuyas combinaciones de compra y de venta suponen la más fuerte inteligencia en los negocios, hasta el obrero que arrienda su mano de obra para adquirir la carne y el pan que reclama diariamente su sustento, no existe un solo hombre, por tosco de espíritu que sea, que esté destituído de ese concepto fundamental de la vida, que hay que aplicar constantemente, más constantemente quizá que ningún otro concepto de la ciencia social.

Pregúntesele al modesto obrero si la carne y el pan valen y por qué razón. Sin vacilar contestará que esos y los demás objetos que está obligado a proporcionarse todos los días tienen valor, en primer lugar porque con ayuda de ellos se satisface una necesidad o deseo de la naturaleza humana y en segundo lugar porque para conseguirlos se requiere un trabajo positivo.

Suprímase uno de los dos elementos, es decir, la conformidad del objeto a una necesidad o deseo de la naturaleza humana y el trabajo para proporcionarse el mismo objeto, y vuelva a interrogarse al obrero. Su contestación será tan sencilla como contundente. Si el objeto, aunque represente un gran trabajo, no responde a ninguna necesidad, exigencia o simple deseo del hombre, carecerá de valor y nadie absolutamente dará otra cosa para conseguirlo. Es lo que podría decirse, por ejemplo, de una piedra absolutamente inútil, recogida por un mal investigador o de una detestable obra de arte que hubiera exigido grandes desvelos a su autor. Y si el objeto, aunque respondiendo a la más alta exigencia de la naturaleza humana, existe en tal abundancia que todo el mundo pueda procurárselo sin esfuerzo, también carecerá de valor y nadie dará otra cosa para obtenerlo. Es el caso del aire para los que pueden respirarlo libremente, de la luz, del calor del sol, del agua, para el que vive al lado de la fuente que puede explotarse indefinida y gratuitamente.

Bien sabemos que estas conclusiones no son absolutas y que pueden modificarse en todo momento. La piedra inútil, la tela detestable pueden interesar a un coleccionista, en cuyo caso adquieren valor. El aire adquiere también valor para el buzo y para el enfermo a quien es necesario suministrarlo artificialmente. El agua llega a representar un valor considerable para el sediento que cruza un desierto y en general para todas las poblaciones que están distantes de las fuentes y que invierten millones de pesos en instalaciones de abastecimiento, que el consumidor paga de buena gana. Pero obsérvese que en todos estos casos ha surgido el valor como consecuencia de haberse incorporado al elemento que ya existía, el otro elemento que antes no lo acompañaba.

Quiere decir, entonces, que para que las cosas tengan valor es indispensable a la vez que respondan a una necesidad o deseo de la naturaleza humana y que para conseguirlas se requiera un trabajo cualquiera.

Ha dado origen cada uno de los dos elementos en que descansa el concepto del valor a una teoría extrema o ex-

clusivista. La escuela inglesa se ha fijado preferentemente en el trabajo. La escuela francesa, que tiene entre sus más altos representantes a Juan Bautista Say, se ha fijado en la utilidad, vale decir, en la propiedad que tienen ciertas cosas de satisfacer una necesidad de la naturaleza humana.

A los que exageran la primera de esas doctrinas se les puede oponer hechos vulgares, absolutamente insolubles dentro del estrecho marco que se trazan. Dos agricultores trabajan con el mismo esfuerzo chacras de desigual fertilidad y mientras que uno de ellos recoge veinte kilogramos por cada uno de semilla, el otro apenas obtiene el rendimiento de cinco kilogramos por uno. Dos hombres de distinta inteligencia obtienen en cualquiera de las esferas de la actividad humana, con idéntico trabajo, resultados absolutamente desiguales. El de cerebro mejor dotado recogerá siempre mayor resultado de su esfuerzo, exactamente como el agricultor de la tierra más fértil. Y a los que exageran la segunda doctrina se les puede demostrar también que precisamente los objetos más necesarios y útiles carecen de valor en circunstancias normales, como el agua para el que vive cerca de la fuente y el aire para el que puede respirarlo libremente.

Ambas doctrinas tienen fundamento, cada una de ellas de su punto de vista, pero son incompletas. Reflejan simplemente diversos aspectos de las cosas, reproduciendo el caso de aquellos observadores de que habla Herbert Spencer, que estaban parados a distintos lados de un monumento, hasta que un tercero tuvo la idea de hacerlos girar en torno de ese monumento y armonizó sus opiniones en una forma amplia y completa.

¿VALEN LOS AGENTES NATURALES?

De lo que dejamos dicho resulta que los agentes naturales tienen indiscutiblemente valor en ciertos casos y pueden ser, en consecuencia, objeto de cambios importantes.

Muchos economistas han pretendido y pretenden que sólo al esfuerzo humano corresponde el valor. En la prác-

tica diaria de los negocios se observa, sin embargo, que a igual suma de trabajo corresponden valores diferentes; que el hombre de gran inteligencia y que la tierra excepcionalmente fértil producen mayor suma de valores que los cerebros menos potentes o que las tierras más áridas y pobres.

Ha intentado Bastiat solucionar las dificultades que suscita la teoría de que nos ocupamos, sosteniendo que lo que se paga no es el esfuerzo que realiza el productor, que quede ser pequeño, sino el esfuerzo ahorrado al que desea obtener el objeto. El hombre que encuentra, por obra de la casualidad, un brillante en el desierto, realiza un trabajo bien insignificante; pero no es el trabajo de agacharse lo que ese hombre se hace pagar en sociedad, sino el esfuerzo que tendría que desarrollar otra persona para procurarse un brillante igual en el mundo. La dificultad no queda eliminada, sin embargo. Simplemente se aleja. ¿Con ayuda de qué cosa el hombre inteligente, el agricultor de una tierra fértil o el viajero del brillante, ahorran trabajo a la sociedad? Es evidente que con ayuda de un agente natural que ellos monopolizan y que los demás no poseen. Si la inteligencia, si la fertilidad, si el brillante estuvieran profusamente distribuídos en el mundo, carecerían en circunstancias normales de valor, como carecen el aire y el agua. Pero como unos hombres los poseen y otros no, el agente natural apropiado adquiere valor y constituye un elemento de cambio a la par del trabajo.

CONCEPTO DEL VALOR

¿En qué consiste, pues, el valor? Es un simple juicio que hace el hombre acerca del esfuerzo y conformidad con las necesidades o deseos de la naturaleza humana, representados por la adquisición de un objeto o la prestación de un servicio. Se dice que el pan tiene valor porque ese producto aplaca el hambre y reclama un trabajo para ser elaborado. Se atribuye valor al brillante porque esa piedra responde a un deseo vivo de la humanidad y no puede ser encontrada sino a costa de grandes esfuerzos en la generalidad de los

casos. Se reconoce valor a la asistencia del médico, al escrito del abogado, al plano del ingeniero, exactamente por la misma razón. Eliminado uno de los dos elementos del juicio, desaparece instantáneamente la idea del valor.

Para que esta idea exista se requiere, además, un punto de comparación, otro objeto, al que se relacione el que tenemos en vista. Una cosa tiene, en efecto, valor con respecto a otra que podemos adquirir espontánea y gratuitamente o que le es inferior o superior del doble punto de vista del trabajo y de la conformidad a una necesidad o deseo de la naturaleza humana.

DOS ESPECIES DE VALORES

Hay dos especies de valores: el valor de uso y el valor de cambio. En el primero prevalece la aplicación del objeto a una necesidad o deseo del hombre. En el segundo lo que prevalece es la adquisición de otras cosas por intermedio de la que ya se posee. Recoge de la tierra el agricultor una bolsa de papas. Puede destinarla a la satisfacción de sus propias necesidades o bien cambiarla por un sombrero, por un trozo de carne o por cierta cantidad de dinero que le permita proveerse de las mercaderías que le hacen falta.

Hase dicho con toda propiedad que esos dos valores pueden asemejarse a dos círculos concéntricos, siendo el mayor el del valor en uso. Así resulta efectivamente del examen de los cambios. El agricultor ofrece al estanciero una bolsa de maíz por una oveja. Una vez que las opiniones están armonizadas puede decirse que existe equivalencia de valores de cambio, o sea que la bolsa de maíz vale exactamente una oveja. ¿Sucede lo mismo con el valor de uso? Ciertamente que no. El estanciero adquiere un producto que le satisface una necesidad o un deseo más vivo que la necesidad o el deseo de no desprenderse de la oveja y el agricultor a su turno realiza el cambio porque tiene más necesidad de la oveja que del trigo que cede.

No se trata, como se ve, de valores fundamentalmente distintos, sino de dos juicios sobre el mismo valor, que se

asientan en bases diferentes, estando constituída la una por la aplicación del objeto a una necesidad personal y la otra por la suma de cosas que con ayuda de aquél puede obtenerse en el acto del cambio.

OSCILACIONES DEL VALOR

Está el valor sujeto a constantes fluctuaciones y la causa es bien sencilla. El juicio de que emana la idea del valor depende, en efecto, del grado de esfuerzo o del grado de correspondencia a una necesidad o deseo de la naturaleza humana representados por cada objeto. Y tanto la intensidad del trabajo de producción, como el deseo de conseguir el objeto, varían constantemente bajo la presión de los adelantos industriales y de las exigencias siempre movibles de la naturaleza humana. La intervención de las máquinas, por ejemplo, ha reducido considerablemente la cantidad de trabajo reclamado para la elaboración de una camisa o de un par de zapatos o para la producción del trigo y del pan. Suponiendo que la conformidad de esos objetos al deseo o necesidad del hombre hubiera permanecido inalterable, tenía el valor que descender y ha descendido fuertemente, por efecto de esa disminución del trabajo de producción, que permite en el mismo tiempo que antes invertía la elaboración de un objeto elaborar 10, 20, 50 o 100 objetos iguales, gracias a los perfeccionamientos industriales. Puede variar y varía con la misma energía el otro elemento de la idea del valor, o sea la conformidad a una necesidad o deseo del hombre. Suponiendo que el objeto de que se trata deje de ser solicitado total o parcialmente, se deprimirá su valor aún cuando el trabajo de producción continúe siendo igual. Nada lo demuestra tan brutalmente como la moda: un artículo que ayer era arrebatado de las manos del vendedor, porque su adquisición inspiraba vivísimos deseos, queda olvidado y abandonado por la competencia de otro artículo que al día siguiente obtiene los favores del público y es intensamente demandado.

LEYES QUE LAS RIGEN

Veamos ahora si esas fluctuaciones son ilimitadas y caprichosas, c están sujetas a leyes. Cuando muchas personas ofrecen trigo y este artículo es poco solicitado, su valor desciende en mérito de la concurrencia activa que tiene que entablarse entre los vendedores. Cuando, al contrario, son muchos los que desean adquirir trigo y pocas las personas que ofrecen el producto en plaza, el precio tiene que elevarse por efecto de la competencia activa entre los adquirentes. Son casos que se producen cada vez que las cosechas son abundantes o dejan déficit. En eso consiste la llamada ley de la oferta y de la demanda, que se limita a explicar la razón de las oscilaciones y que no va, como algunos han pretendido, hasta trazar límites proporcionales al exceso de la demanda y al exceso de la oferta, siendo sencillamente absurdo que se diga, por ejemplo, que cuando la oferta se duplica, permaneciendo igual la demanda, el valor del trigo se reducirá a la mitad y cuando es la demanda la que se duplica, permaneciendo igual la oferta, el valor subirá al doble.

Tienen las oscilaciones un límite y ese límite es el costo de producción, vale decir, el monto reunido de los salarios, intereses, amortización de capitales y beneficios que representa cada producto. Si el valor desciende abajo del costo, la oferta quedará disminuída por el retiro de algunos de los productores; y si el valor sube disminuirá la demanda por el retiro de algunos de los consumidores. En ciertas circustancias, y por breves períodos de tiempo, pueden producirse excepciones a esa regla general. Los productores que no se resignan a parar de pronto el movimiento de sus talleres prefieren vender en pérdida, ante la esperanza de una reacción salvadora; y los adquirentes que tienen necesidad viva de un artículo pueden, a su vez, pasar por las horcas caudinas de los altos valores a que su concurrencia ha dado lugar. Pero en el primer caso el sacrificio continuado conduce a la ruina o liquidación de algunos productores, lo cual

se traduce en seguida en suba de valores; y en el segundo los valores exageradamente altos atraen la competencia por el halago de rendimientos excepcionales y limitan a la vez el número de los consumidores, surgiendo de esa doble presión la baja niveladora que restablece la normalidad del consumo.

Refiérense a esa ley de la oferta y la demanda otras leyes secundarias, como la ley de sustitución, la ley de saciedad de las necesidades, la ley de decrecimiento del valor de los objetos y la ley de variedad, que han sido invocadas y discutidas en los últimos años por las más avanzadas escuelas económicas, para explicar algunas de las fluctuaciones de que nos ocupamos. La extrema carestía de un producto inclina al consumidor al empleo de otros artículos diferentes que pueden llenar la misma necesidad. Así los sebos de nuestro comercio de exportación encuentran un competidor formidable en el aceite vegetal; los cueros encuentran un competidor en el cartón; cuando el pan de trigo sube desmedidamente de precio, la clase pobre lo reemplaza total o parcialmente por otra clase de pan; el encarecimiento del vino puede dar impulso considerable al consumo de la cerveza. Tal es la ley de sustitución o de los artículos sucedáneos. Las leyes de saciedad y decrecimiento de valores se refieren al hecho corriente de que una vez atendida la necesidad imperiosa del momento, decrece el deseo de seguirla atendiendo; que, por ejemplo, el hombre que tiene hambre pagará más por el primer pan y menos por los subsiguientes que se le ofrezcan después que ya tenga hecha su provisión. Finalmente, la ley de variedad parte de la base de que la naturaleza humana está asediada de necesidades que se disputan el predominio, cada una de ellas a expensas del sacrificio de las otras, por manera que una vez satisfecha parcial o totalmente una de esas necesidades, queda ella relegada al segundo rango y surgen otras más imperiosas; lo mismo que cuando la satisfacción de una necesidad resulta muy onerosa, no tarda en quedar subordinada a otras necesidades más fáciles de llenar.

Se trata, como se ve, de distintas faces de la ley de

la oferta y la demanda, en cuyo caso encuéntranse también otras leyes secundarias del mismo carácter, como la ley del hábito que emana de la persistencia de ciertos deseos o necesidades que imponen el consumo de tales o cuales artículos y que se trasmiten de generación en generación con fuerza irresistible.

Hay fluctuaciones del valor que parecen escapar a toda regla. En el caso del monopolio, el tenedor de un objeto único en el mundo o con similares muy escasos impone el valor, y sus pretensiones sólo están contenidas por el deseo más o menos vivo que las demás personas tengan en realizar el cambio y por el sacrificio más o menos considerable que esas personas quieran imponerse. Un vaso de agua ofrecido al sediento,en el desierto realiza el caso extremo de las necesidades inaplazables. La obra de un artista eximio que ha muerto realiza un caso más frecuente en el comercio. La moda ofrece otro orden de bruscas y asombrosas flutuaciones: ciertos artículos que valen mucho en un momento dado, quedan de pronto olvidados en los escaparates del comerciante, por haber sido desalojados del campo de las necesidades del público consumidor.

Basta plantear unos y otros casos para persuadirse, sin embargo, de que las mismas fluctuaciones de que nos ocupamos, están regidas por la ley de la oferta y la demanda, lejos de constituir una excepción a esa gran ley de la economía política.

Para explicar los fundamentos del valor, para establecer por qué valen las cosas, hemos tenido que recurrir a un juicio o raciocinio acerca del grado de esfuerzo y acerca de la conformidad a un deseo o necesidad del hombre. Para explicar las fluctuaciones del valor hemos tenido que hacer intervenir un nuevo factor, la ley de la oferta y la demanda.

Entre todas las fórmulas propuestas, es seguramente la de Bastiat la que mejor condensa, no ciertamente la teoría del valor, para la que fué destinada por su autor, sino la teoría más modesta de las fluctuaciones del valor. En concepto de ese economista el valor emana del esfuerzo ahorrado y *es la relación entre dos servicios cambiados*. En térmi-

nos muy parecidos se expresa Carey al establecer que el valor depende del trabajo de reproducción. Ninguna de esas fórmulas explica los fundamentos del fenómeno económico a que se refieren. No dicen, en efecto, por qué las cosas valen, sino cuánto valen las cosas. Pero hecha la salvedad, la fórmula de Bastiat es perfectamente exacta. Los dos contratantes que intervienen en cada acto de cambio establecen la equivalencia de valores sobre la base de la ley de la oferta y la demanda. Cada uno de ellos compara el trabajo y la conformidad a una necesidad o deseo del hombre, que representa el objeto que cede, con el trabajo y la conformidad a una necesidad o deseo del hombre que representa el objeto que se propone adquirir, y una vez persuadido de la equivalencia, cierra el contrato y realiza el cambio.

¿HAY VALORES INMATERIALES?

¿Pueden clasificarse los valores en materiales e inmateriales?

No ofrecen cuestión los primeros. El trigo que recoge el agricultor, la harina que produce el molinero, el pan que elabora el panadero, los botines que fabrica el zapatero, el traje que hace el sastre, son netamente valores para todos los economistas, a título de riquezas materiales.

La instrucción pública difundida, la afición nacional por el trabajo, la clientela de una casa de comercio, el talento de un abogado o de un médico, la propiedad literaria, constituyen valores para algunos y solamente medios de producir valores para otros. La controversia es de palabras más que de hechos. El médico, el abogado y todos los que se encuentran en su caso son productores de valores que se cambian por otros valores. El hombre instruído, el obrero hábil, el individuo que tiene afición por el trabajo, producen valores que se cotizan en toda sociedad. La clientela de una casa acreditada se vende juntamente con el establecimiento a que está vinculada. Todo lo que puede decirse es que unas veces el valor está representado por un objeto material que se trasmite, que cambia de manos del productor

a manos del consumidor, mientras que otras veces el valor está representado por un servicio que no se incorpora a un objeto material, pero que vale incuestionablemente y que llega a tener en ciertas circunstancias un valor mucho más considerable que el que representa un objeto material cualquiera.

El problema parece complicarse cuando se habla de ciertas fuentes de producción de valores que no pueden trasmitirse absolutamente y que, sin embargo, actúan con notable energía sobre el desarrollo económico, como un buen clima, caminos cómodos, ríos y arroyos navegables, la excelente salud de los habitantes de una región privilegiada. Pero esa misma dificultad desaparece, si se tiene en cuenta que el valor lejos de provenir del cambio, es precisamente la causa de este fenómeno económico. El hecho de que una cosa o facultad sea intrasmisible, no altera la fuente productora de esa cosa o facultad que repercute en la misma forma y con la misma intensidad que las otras.

Aún para el hombre aislado, desprovisto, como Robinsón, de todo vínculo social, el valor aparece desde que existan sus dos elementos constitutivos, el esfuerzo y la conformidad a un deseo o necesidad de la naturaleza humana, y además otras cosas que pueden servir de punto de comparación al juicio de que emana la idea del valor.

BAJAS Y SUBAS GENERALES. EL PRECIO

Sostienen uniformemente los economistas que no pueden producirse subas o bajas generales de todos los valores, por la misma razón que no pueden subir o bajar simultáneamente los dos platillos de la balanza. Un valor sube o baja con relación a los demás valores. El trigo se valoriza, por ejemplo, cuando los demás productos que pueden cambiarse por él se deprimen.

Advierte uno de esos economistas que suponiendo que la cantidad de todos los objetos se duplicase, el poder de adquisición de cada uno se alteraría de diverso modo, sin disminuir uniformemente a la mitad.

Todo ello es exacto con relación a los valores de cambio. Pero no ocurre lo mismo con relación a los valores de uso, donde cabe la posibilidad de alzas y bajas generales. Precisamente los progresos de la civilización traen por resultado bajas generales en todos los valores.

La intervención de la moneda permite plantear y resolver el problema de otro punto de vista.

Llámase precio al valor de un artículo expresado en moneda. Dentro de nuestro régimen monetario, el precio de 100 kilogramos de trigo está representado por los 3 ó 4 pesos que paga corrientemente el mercado por esa mercancía. Pues bien, suponiendo que la moneda se encarezca, como consecuencia de la escasez de minas de oro o del ensanche de las aplicaciones industriales del oro o de una simple crisis comercial, todos los valores de los productos pueden bajar con relación al oro, lo mismo que pueden subir en el caso contrario de la depreciación del metal.

La moneda ha sido llamada muchas veces "medida de los valores", porque a moneda se reducen todos los valores. Pero la medida supone invariabilidad, cualidad que tienen el metro, el litro, el kilogramo. Se equivocaría grandemente el que pretendiera atribuir la misma invariabilidad a la moneda, que es una mercancía como otra cualquiera, cuyo valor está sujeto a continuas fluctuaciones. Todo lo que puede decirse es que la mercancía adoptada corrientemente como moneda es menos variable que las demás y que precisamente por esa circunstancia se aplica como medida de los valores.

Con ayuda de las tablas mercuriales pueden distinguirse las oscilaciones en el valor de la moneda, de las oscilaciones en el valor de las mercaderías. Se forma una lista amplia de 80 ó 100 artículos de consumo extenso, con sus precios corrientes, en períodos seguidos de cinco en cinco años, por ejemplo, y de la comparación de esos precios resultará si las oscilaciones son originadas por la baja de los productos o por la alteración en el valor de la moneda.

Empieza nuestra enseñanza universitaria por el valor y ello porque como tendremos oportunidad de demostrarlo al abordar los demás capítulos del programa, es el valor bajo distintas faces lo que permanentemente se estudia en la producción, en la circulación, en la distribución y en el consumo.

II

La Población

TEORIA DE MALTHUS

Cuando Malthus escribió su gran obra sobre la población predominaba en el mundo entero una doctrina extrema, según la cual todos los males sociales provenían de crímenes y de errores de los gobiernos. El pueblo, principalmente el pueblo trabajador, el pueblo miserable, era simplemente víctima de influencias avasalladoras que tenían todo el prestigio y toda la fuerza de las autoridades omnipotentes que regían sus destinos. Predominaba también la opinión reflejada en esta respuesta de Napoleón a una pregunta de Madame de Stael, sobre cuál era la primera mujer de Francia: "la que tenga mayor número de hijos".

Pues bien: contra ambas conclusiones trató de iniciar Malthus una reacción vigorosa, demostrando que entre las causas de las grandes miserias sociales había una que el hombre podía dominar mediante el esfuerzo propio: el desequilibrio entre la población y los medios de subsistencia.

Mientras que la población, decía Malthus, *tiende* a multiplicarse en progresión geométrica, como los números 1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256, los alimentos *tienden* a multiplicarse en progresión aritmética, como los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. Si ambas tendencias se desarrollan libremente tendrá que producirse un desequilibrio, cada vez más acentuado, entre el número de bocas y el de los alimentos que ellas requieren.

Dos géneros de obstáculos pueden servir y sirven de contrapeso a la acentuación progresiva del desequilibrio: el obstáculo preventivo que emana de la voluntad del hombre mismo, que subordina la organización de las familias y la multiplicación de sus miembros a la conquista previa de los medios de subsistencia; y el obstáculo represivo que se manifiesta bajo forma de vicios, pestes, guerras y otras plagas encaminadas a la supresión del excedente de bocas.

Está en manos del hombre, advertía Malthus, evitar la acción destructora de los obstáculos represivos, mediante el empleo inteligente y previsor de los obstáculos preventivos, de los matrimonios tardíos, que sólo se contraen después de tener asegurados los medios de vida.

SU DISCUSION

Esas dos grandes tendencias que señalaba Malthus no abarcan, aún dentro del marco amplio de los obstáculos represivos y preventivos llamados a contrarrestarlas, la totalidad de los hechos relacionados con la población y las subsistencias.

Encuentran su fundamento incontrarrestable en los organismos inferiores, donde efectivamente el número de bocas tiende a multiplicarse más rápidamente que los alimentos, dando lugar a la lucha por la existencia y al restablecimiento del equilibrio sobre la base del predominio de los más fuertes.

Pero la humanidad está trabajada además por otros factores que emanan de su perfectibilidad indefinida y que se traducen simultáneamente en disminución de la potencia generatriz y en multiplicación de los valores o medios de subsistencia, mediante el empleo de procedimientos industriales cada vez más fecundos y adelantados.

La potencia generatriz disminuye a medida que la civilización aumenta, bajo la presión de la ley de correlación de órganos y funciones fisiológicas, tan admirablemente aplicada a los problemas de la ciencia social por Herbert Spencer. El desarrollo progresivo del cerebro y de las fuerzas

mentales se realiza a expensas de otros órganos, que, como los de la generación, predominan absolutamente en el hombre inferior. Es que la vida intelectual avanzada impone un fuerte consumo de elementos vitales y proporciona, a la vez, al hombre fuentes de satisfacciones y de goces que conducen inevitablemente a la diversificación de las energías.

Los efectos de la ley de correlación se complementan por los deberes y responsabilidades cada vez más grandes que emanan de la constitución de la familia y de la alimentación y educación de los hijos y que, retardando los matrimonios hasta después de conseguido un capital o asegurada una profesión lucrativa, disminuyen fuertemente el poder de multiplicación de los hombres. Consulte cada uno los antecedentes y tradiciones de su propio hogar y se persuadirá de que en nuestra población los casamientos que hoy se realizan comunmente después de los 25 a 30 años, se realizaban hace medio siglo, a raíz de la edad de la pubertad o por lo menos entre los 15 y 20 años. ¿Por qué? Es sencilla la respuesta. Los medios de vida de una familia estaban, puede decirse, a la mano del joven que apenas salido de la escuela podía lanzarse a trabajos remuneradores, que hoy sólo se conquistan después de largo aprendizaje profesional o industrial.

Otro factor más interviene: el deseo de mantener la unidad de las fortunas y de simplificar las tareas del hogar, que hace decir a un distinguido economista que el hijo único constituye el ideal de un considerable número de familias francesas, que el segundo hijo se tolera, que el tercero se considera como un error todavía aceptable y el cuarto como una sorpresa bien desagradable. La medicina se ha encargado de vulgarizar procedimientos de esterilización crudamente descriptos por Emilio Zola en su obra "Fecondité", la nota más alta que se haya dado contra el gran mal que ya se hace sentir en el estacionamiento de la población de algunas naciones.

Como consecuencia de estos factores y principalmente del freno preventivo de los matrimonios tardíos, admitido por el mismo Malthus, el índice de la natalidad va en cons-

tante depresión en las sociedades civilizadas. Las estadísticas de Bodio, basadas en las observaciones de numerosos países en un período de 20 años que se extiende desde 1874 hasta 1892, prueban, por ejemplo, según el cuadro publicado por Leroy Beaulieu en su curso de Economía Política, que por cada grupo de 1.000 habitantes hubo en los períodos trienales 1874-76, 1877-79, 1880-82 1883-85, 1886-88 y 1889-92, el siguiente promedio de nacimientos: en Italia, 37.3, 37, 36.3, 38.2, 37.9 y 37; en Francia, 26.1, 25.3, 24.9, 24.7, 23.7, 22.5; en Inglaterra y País de Gales, 35.9, 35.4, 33.4, 32, 30.8; en Irlanda, 26.5, 25.8, 24.4, 23.8, 23, 22.7; en Suiza, 31.7, 31.3, 29.3, 28.3, 27.9, 27.7; en la Rusia europea, 50.1, 48.1, 49.1, 49.6 y 48.5; en Massachusets, 26.8, 24.5, 24.9, 25.4, 25.3; en España, 35.8, 36.2, 36.2, 36.5; en el Imperio Germánico, 40.5, 39.3, 37.3, 36.9, 36.8 y 36.2.

Y el aumento portentoso de la producción de las subsistencias, es un hecho todavía más notorio y más al alcance de las inteligencias vulgares. El hombre, apreciado especialmente como consumidor por Malthus, es también productor una vez que alcanza cierta edad y cierto aprendizaje industrial, y es un productor en constante progreso de energías, gracias al adelanto y simplificación de los procedimientos industriales y al empleo de máquinas que, año por año, permiten con menor esfuerzo aumentar la cantidad de valores destinados a la satisfacción de las necesidades humanas.

Según cálculos de la Oficina de Estadística de Berlín, que reproduce Cauwes, la fuerza productora de las máquinas existentes en los grandes países manufactureros está representada por cuarenta y seis millones de caballos de vapor o sea el equivalente de trabajo de mil millones de hombres. Como la población del globo oscila alrededor de mil quinientos millones de almas, resulta que el trabajo mecánico equivale al esfuerzo productor efectivo de dos tercios del género humano. De esa gran fuerza mecánica corresponde a la Francia el equivalente de cien millones de trabajadores esclavos, a Inglaterra el equivalente de ciento setenta y cinco millones, a los Estados Unidos el mismo equivalente de ciento setenta y cinco millones. La sola industria del algo-

dón en Inglaterra desenvuelve una fuerza mecánica igual al trabajo de noventa millones de hombres y está dirigida por quinientos treinta mil obreros.

En la época de Malthus la principal industria era la agricultura rudimentaria, que no había alcanzado el alto vuelo que le han dado el empleo de los abonos, la rotación de los cultivos y todos los demás procedimientos encaminados a aumentar el poder fertilizante, a abreviar los trabajos de campo, a diversificar los cultivos, buscándole a cada uno la tierra que le corresponde.

Los progresos realizados en esa rama de la industria y los adelantos colosales de que es teatro la industria manufacturera y que se extienden a las demás ramas de la producción económica, permiten avanzar hoy que la multiplicación de las subsistencias puede seguir y sigue, en vez de la modesta multiplicación aritmética de que hablaba Malthus, una multiplicación geométrica más rápida que la del ensanche máximo de la población.

La extensión de tierra, dentro de la cual se moriría de hambre una tribu nómade, da abundantes medios de vida a una población agrícola o ganadera considerablemente más densa. El área de terreno que no pueda alimentar a una familia consagrada a la agricultura extensiva y a la ganadería primitiva, puede ser fuente de grandes recursos bajo el régimen de los cultivos intensivos que aumentan el poder fertilizante, o de la ganadería perfeccionada que, sin aumentar el número de cabezas, multiplica el valor de las existentes en gorduras, en peso de la carne, en cantidad y calidad de la lana, progresos notables todos ellos, que en nuestro país están transformando actualmente la condición de la campaña.

Una pregunta difícil de contestar se hacen los economistas. ¿Son ilimitados los adelantos de la producción, como lo hace suponer el desenvolvimiento de la fuerza mecánica aplicada a las industrias manufactureras, o tienen por el contrario límite infranqueable, como parece deducirse de las industrias extractivas, agrícolas y ganaderas? No sabemos todavía lo que pueden dar las combinaciones de la cien-

cia en materia de multiplicación y condensación de alimentos. Pero lo que sí podemos establecer es que los progresos de la producción abaratan día por día el costo de las subsistencias y que esos progresos superan a la multiplicación del número de los consumidores.

CORRIENTES MIGRATORIAS

Mil quinientos millones de hombres pueblan actualmente la tierra, como acabamos de decir. Según los cálculos más moderados queda todavía espacio para que esa población pueda duplicarse y triplicarse en condiciones de positivo desahogo. Si hay regiones donde la densidad de población actúa ya como un grave problema que preocupa hondamente a los estadistas europeos, existen otras regiones desiertas o poco menos en las que son perfectamente aplicables la frase de Rousseau: "No hay peor miseria que la de los hombres", y la de Cristóbal Colón, cuando dirigiéndose a la reina Isabel, para mejorar la suerte de los indígenas del Nuevo Mundo le decía: "Señora, los indios constituyen la primer riqueza de las Indias".

Felizmente la humanidad busca también su nivel y las corrientes migratorias se encargan de transportar al hombre de las regiones en que la competencia de brazos y actividades lo hacen vegetar, a los centros que reclaman su actividad vivificante.

Esas corrientes pueden ser espontáneas o dirigidas por el Estado. Las primeras tienen la inapreciable ventaja de arrastrar a los hombres que están realmente en estado de incorporarse al movimiento de los territorios despoblados. Las segundas ofrecen el peligro de aumentar la población con elementos inútiles, movidos por empresas intermediarias que buscan sus lucros por toda clase de medios, con absoluta prescindencia de la selección que realizan los movimientos espontáneos.

En los países del Río de la Plata la inmigración y la colonización emprendidas por el Poder Público, han dado re-

sultados deplorables, mientras que a las encabezadas por la actividad privada débense ya progresos considerables que tienen que acentuarse con el transcurso del tiempo.

El Estado debe y puede circunscribir su colaboración al fraccionamiento y colocación de las tierras, y al anticipo de pasajes, en condiciones de perfecta garantía para el reembolso, como medio de que no se descuide la selección del inmigrante.

III

El desenvolvimiento de la población en el Uruguay

La población del Uruguay fué calculada por Azara, a fines del siglo XVIII (1796) en 30.685 habitantes.

Treinta y cuatro años después (1829), al debatirse en el seno de la Asamblea Constituyente la proporción en que debían estar representados los habitantes del país en la primera Legislatura, la prensa, poniendo a contribución los datos estadísticos e informaciones existentes, distribuía así la población del Uruguay entre los nueve Departamentos en que estaba dividido el territorio nacional:

DEPARTAMENTOS	Habitantes	Hogares
Montevideo	14.000	2.800
Maldonado	11.000	2.200
Canelones	11.000	2.200
San José	7.000	1.400
Colonia	7.000	1.400
Soriano	7.000	1.400
Paysandú	7.000	1.400
Durazno	5.000	1.000
Cerro Largo.	5.000	1.000
	74.000	14.800

El Gobierno de Oribe ordenó en 1836 a los Alcaldes Ordinarios que procedieran a la formación de un registro de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones, con destino a la fijación del número de diputados de cada uno de

los departamentos. La guerra civil truncó los trabajos de empadronamiento y el Gobierno sólo pudo publicar los datos relativos a los siguientes departamentos:

Montevideo	23.029	Canelones	8.080
Maldonado	16.166	Soriano	7.078
San José	8.836	Durazno	3.450

La población de toda la República llegaba en esos momentos a 128.371, según los datos recogidos por el doctor Andrés Lamas.

Cuatro años más tarde, en 1840, calculaba don José Catalá la población de Montevideo en 40.000 almas y la de toda la República en 200.000.

Un padrón levantado por la Policía de Montevideo a fines de 1843, ya en plena Guerra Grande, fijaba en 31.189 habitantes la población existente dentro de las trincheras y clasificaba así esa población del punto de vista de la nacionalidad de los censados:

Uruguayos	11.431	Africanos	1.344
Franceses	5.324	Portugueses	659
Italianos	4.205	Ingleses	606
Españoles	3.406	Brasileños	492
Argentinos	2.553	Diversos	1.169

A raíz de la terminación de la Guerra Grande ordenó el Gobierno de Giró el levantamiento del censo general de la población. Esa operación, que fué realizada en 1852, arrojó la cifra de 131.969 habitantes, distribuídos así entre los doce departamentos de la República:

Montevideo	33.994	Paysandú	6.247
Canelones	17.817	Salto	7.364
San José	13.114	Tacuarembó	6.567
Colonia	7.971	Cerro Largo	6.451
Durazno	5.591	Maldonado	9.733
Soriano	9.031	Minas	8.089

La guerra civil había despoblado al país.

Durante la Administración de don Gabriel Pereyra practicaron los Jefes de Policía el empadronamiento de la población con el siguiente resultado:

Montevideo	45.000	Salto	16.000
Canelones	12.000	Tacuarembó	15.000
San José	15.000	Cerro Largo	15.000
Florida	13.000	Maldonado	15.499
Colonia	10.257	Minas	15.000
Soriano	17.000	Durazno	15.000
Paysandú	6.673		

El Gobierno de Berro decretó en 1860 el levantamiento del censo general de la República. Esa operación demostró la existencia de 209.480 habitantes, sin contar el Departamento de Maldonado, que no fué censado. Computadas esa y otras omisiones, fijaba así la población del Uruguay la Comisión organizadora de la Sección Uruguaya de la Exposición Internacional de Londres de 1862:

Montevideo	70.078	Maldonado	15.000
Canelones	30.000	Salto	21.434
Florida	15.925	Paysandú	17.751
San José	16.092	Cerro Largo	17.000
Colonia	15.707	Tacuarembó	18.000
Soriano	17.122		
Durazno	11.123		281.500
Minas	16.268		

Veinte años después, en 1880, el jefe de la Oficina de Estadística, don Adolfo Vaillant, calculaba la población de la República en 438.245, sobre la base de varios censos levantados por las policías, y distribuía esa cifra de la manera siguiente:

DEPARTAMENTOS	Orientales	Extranjeros
Montevideo	66.500	45.000
Canelones	37.155	15.176
Colonia	17.800	9.251
Soriano	13.543	6.673
San José	20.542	7.234
Maldonado	21.942	4.112
Florida	18.019	2.869
Paysandú	20.212	13.773
Salto	15.216	10.725
Cerro Largo	16.815	7.660
Minas	18.368	2.623
Durazno	11.360	4.640
Tacuarembó	20.569	10.486
	298.023	140.222

En 1884, durante el Gobierno de Santos, fué levantado el censo del Departamento de Montevideo, obteniéndose la cifra de 164.128 y las siguientes clasificaciones:

Orientales, 91.247; extranjeros, 72.781; sobresaliendo en la población extranjera los italianos (32.829), los españoles (22.122) y los franceses (7.383).

Varones, 89.240; mujeres, 74.788.

Entre los adultos había 52.786 que sabían leer y escribir, y entre los niños había 23.451 que concurrían a las escuelas públicas y privadas.

Durante el Gobierno de Tajes, en 1889, se procedió de nuevo al levantamiento del censo del Departamento de Montevideo, alcanzándose la cifra de 215.061 habitantes, que se clasificaba así:

Por nacionalidad: nacionales, 114.322; extranjeros, 100.739. En cada mil habitantes había 531 nacionales, 218 italianos, 151 españoles, 38 franceses, 25 argentinos y en menor proporción las demás nacionalidades.

Por edad: hasta 5 años, 26.739; de 5 a 15 años, 47.315; de 15 a 50 años, 121.499; de 50 años arriba, 19.508.

Por sexos: varones, 116.494; mujeres, 98.565.

Por el estado civil, tomando exclusivamente por base los mayores de 15 años (141.007): solteros, 62.800; casados, 66.698; viudos, 11.509.

Por el color: blancos, 214.441; negros, 1.288; mulatos, 700; mestizos, 632.

Funcionaban ese año en Montevideo 256 escuelas públicas y privadas, con un total de 28.215 alumnos inscriptos. El número de niños en edad escolar (6 a 14 años), era de 42.337 y de ellos sólo concurrían a las escuelas 23.261.

Ya existían seis censos oficiales en Montevideo y véase el crecimiento que denunciaban:

1803	(Montevideo y suburbios) ...	4.722
1813	,, ,, ...	13.937
1829	,, ,, ...	14.000
1835	,, ,, ...	23.000
1852	(Todo el departamento)	33.994
1860	,, ,, ...	57.913
1884	,, ,, ...	164.028
1889	,, ,, ...	215.061

Limitando la comparación a los cuatro censos que abarcan todo el Departamento de Montevideo, resulta que en los 37 años corridos desde 1852 hasta 1889 la población se multiplicó por 6, y en los 29 años que separan los censos de 1860 a 1889, por 4, bajo la acción del crecimiento vegetativo y del crecimiento migratorio.

Tenía el Departamento de Montevideo, en 1889, 20.788 edificios que se clasificaban así:

Núcleo urbano	11.292
Núcleo suburbano (Unión, Reducto, Paso del Molino, Tres Cruces y Pocitos)	6.882
Zona rural	2.614

Casi todos los edificios eran bajos, como resulta de las siguientes cifras:

De 1 piso	16.884	De 4 pisos	25
,, 2 pisos	3.516	,, 5 pisos	4
,, 3 pisos	369		

El 75 % de los edificios tenía agua de aljibe.

Dentro del total de casas censadas había 12.537 que estaban arrendadas y producían un alquiler anual de $ 7.692.500, equivalente a un promedio de $ 614.14 por año o $ 51.18 por mes. Aplicando el mismo porcentaje a las casas ocupadas por sus dueños, la Comisión del Censo hacía subir la renta de la propiedad inmobiliaria del Departamento de Montevideo a $ 11.826.535. Casi un millón por año.

Durante el Gobierno de Cuestas, en 1900, se procedió al levantamiento del censo en toda la República, con excepción del Departamento de Montevideo, obteniéndose el siguiente resultado:

DEPARTAMENTOS	Nacionales	Extranjeros	Total
Artigas	18.589	6.612	25.201
Rivera	18.162	6.148	24.310
Cerro Largo	29.892	5.790	35.682
Treinta y Tres	22.632	1.945	24.577
Rocha	26.600	2.265	28.865
Salto	33.847	9.989	43.836
Paysandú	32.456	9.170	41.626
Río Negro	16.155	3.905	20.060
Soriano	32.457	4.941	37.398
Colonia	39.192	9.608	48.800
San José	33.552	6.709	40.261
Canelones	69.541	13.602	83.143
Tacuarembó	32.627	4.551	37.178
Durazno	33.648	2.784	36.432
Flores	14.248	1.337	15.585
Minas	32.520	2.683	35.203
Florida	39.257	3.927	43.184
Maldonado	24.523	1.449	25.972
	549.898	97.415	647.313

Había 98.601 habitantes mayores de 20 años, que se distribuían así:

De 20 a 24 años..	26.259	De 60 a 69 años...	3.872
„ 25 „ 29 „ ..	18.908	„ 70 „ 79 „ ...	1.453
„ 30 „ 39 „ ..	23.907	„ 80 „ 100 „ ...	524
„ 40 „ 49 „ ..	16.227	Más de 100 años..	8
„ 50 „ 59 „ ..	7.078	De edad ignorada..	365

Los componentes de la Guardia Nacional (17 a 45 años) llegaban a 96.977.

Dentro de la edad escolar (6 a 14 años) había 165.138 niños.

Véase la parte del analfabetismo:

De 6 a 14 años sabían leer y escribir ...	63.064
De 6 a 14 años no sabían	101.674
De 14 años arriba sabían leer y escribir .	194.039
De 14 años arriba no sabían	172.744

Sobre el total de 531.521 habitantes de 6 años arriba, 257.103 eran alfabetos y 274.418 eran analfabetos.

Agregando al censo de 1900 la población del Departamento de Montevideo se obtenía para toda la República la cifra de 936.120 habitantes.

Finalmente, en 1908, durante el Gobierno del doctor Williman, se levantó el censo general de la población, con este resultado:

Montevideo	309.231	Río Negro	19.932
Artigas	26.321	Rivera	35.683
Canelones	87.874	Rocha	34.112
Cerro Largo ...	44.742	Salto	46.259
Colonia	54.644	San José	46.324
Durazno	42.323	Soriano	39.565
Flores	16.082	Tacuarembó ...	46.939
Florida	45.406	Treinta y Tres..	28.777
Maldonado	28.820		
Minas	51.222		1:042.680
Paysandú	38.421		

He aquí algunas de las clasificaciones más interesantes:

Del punto de vista de la nacionalidad:

Uruguayos, 861.464 (82.62 %); extranjeros, 181.222 (17.38 %).

Del punto de vista del sexo:

Varones, 530.508; mujeres, 512.178.

Del punto de vista de la edad:

De 0 a 9 años..	276.564	De 60 a 69 años..	26.751
„ 10 „ 19 „ ..	244.187	„ 70 „ 79 „ ..	10.659
„ 20 „ 29 „ ..	194.416	„ 80 „ 89 „ ..	2.888
„ 30 „ 39 „ ..	132.036	„ 90 „ 99 „ ..	491
„ 40 „ 49 „ ..	83.037	„ 100 arriba....	99
„ 50 „ 59 „ ..	54.746		

De 0 a 14 años había 426.870 niños que se distribuían así:

De 0 a 4 años, 167.861.

De 5 a 14 años, 259.009.

Del punto de vista de la difusión de la enseñanza:

	En toda la República	En Montevideo aisladamente
Población de 5 a 14 años:		
Alfabetos	122.025	47.305
Analfabetos	130.419	18.017
Sin especificación	6.565	—
Población de 15 años arriba:		
Alfabetos	382.095	154.426
Analfabetos	217.072	43.229
Sin especificación	10.055	—
Población de 5 años arriba:		
Alfabetos	504.120	201.731
Analfabetos	347.491	61.246

Había en toda la República 171.898 orientales en ejercicio de la ciudadanía (20 años arriba) y 170.651 que es-

taban regidos por las disposiciones del Código Militar acerca del servicio de la Guardia Nacional (17 a 45 años).

La población se alojaba en 149.458 edificios, que tenían 568.062 piezas y que estaban ocupados por 166.812 hogares o familias. Esos edificios se clasificaban así:

De 1 piso	143.081	De 4 pisos	39
„ 2 pisos	4.831	„ 5 pisos	4
„ 3 pisos	403	Sin especificación..	1.100

Al Departamento de Montevideo correspondían 36.080 casas, 187.252 piezas y 54.966 hogares.

Recapitulando los datos numéricos que hemos reproducido y agregando los cálculos posteriormente practicados por la Dirección General de Estadística sobre la base del crecimiento vegetativo y del crecimiento migratorio, puede fijarse así el desenvolvimiento de la población de la República:

AÑOS	Población
1796	30.685
1829	74.000
1835	128.371
1852	131.969
1860	223.238
1879	438.245
1882	505.207
1892	728.447
1900	936.120
1908	1:054.190
1930	1:903:083

Crecimiento absoluto de un período a otro:

De 1796 a 1829	43.515
„ 1829 „ 1835	54.371
„ 1835 „ 1852	3.598
„ 1852 „ 1860	91.269
„ 1860 „ 1879	215.007

De 1882 a 1892	223.240
,, 1892 ,, 1900	207.673
,, 1900 ,, 1908	118.070
,, 1908 ,, 1930	848.893

Para explicar este rápido desenvolvimiento, que en muchos casos coincide con la duplicación de la población cada 25 años, que era una de las bases de la teoría de Malthus, hay que recurrir al excedente de los nacimientos sobre las defunciones y al excedente de la inmigración sobre la emigración.

He aquí la acción del primero de esos dos factores, en cifras absolutas y en cifras proporcionales por cada mil habitantes (promedios anuales de cada quinquenio):

QUINQUENIOS	MATRIMONIOS		NACIMIENTOS		DEFUNCIONES	
	Cifras absolutas	Proporcionales	Cifras absolutas	Proporcionales	Cifras absolutas	Proporcionales
1881-1885	3.407	6.63	22.192	43.21	9.621	18.73
1886-1890	3.750	5.88	26.111	40.95	12.848	20.15
1891-1895	3.653	4.92	28.608	38.54	12.587	16.96
1896-1900	4.029	4.71	29.669	34.65	12.355	14.43
1901-1905	4.459	4.44	31.304	31.20	12.948	12.91
1906-1910	6.478	5.89	34.669	31.55	15.365	13.98
1911-1915	6.733	5.40	38.726	31.04	16.124	12.92
1916-1920	6.930	4.91	38.258	26.94	19.128	13.47
1921-1925	8.461	5.34	40.830	25.77	18.288	11.54
1926-1930	10.863	6.08	44.104	24.69	19.309	10.81

Véase ahora, de acuerdo con esas cifras, el promedio anual del crecimiento vegetativo de nuestra población:

QUINQUENIOS	Crecimiento absoluto	Crecimiento por cada 1.000 habitantes
1881-1885	12.570	24.48
1886-1890	13.262	20.80
1891-1895	16.021	21.58
1896-1900	17.314	20.22
1901-1905	18.355	18.29
1906-1910	19.303	17.57
1911-1915	22.602	18.32
1916-1920	19.130	13.47
1921-1925	22.542	14.23
1926-1930	24.795	13.88

No están incluídos en este cuadro los nacimientos inanimados, cuyo promedio anual fué de 738 en el quinquenio 1891-95 y de 877, 1.013, 1.241, 1.338, 1.317, 1.370 y 1.504 en los quinquenios subsiguientes.

Tomando en consideración el movimiento efectivo de cada año, en vez de los promedios quinquenales, puede fijarse así el crecimiento de la población en el curso de los primeros 29 años del siglo actual:

QUINQUENIOS	Nacimientos	Defunciones	Saldos
1900-1904 . .	153.402	64.009	89.393
1905-1909 . .	171.127	73.926	97.201
1910-1914 . .	191.514	80.536	110.978
1915-1919 . .	190.002	93.201	96.801
1920-1924 . .	201.318	91.147	110.171
1925-1929 . .	216.971	95.829	121.142

Aumento durante los 29 años: 625.686.

Dos hechos saltan a los ojos en este desfile de cifras: el descenso del índice de la natalidad y el descenso del índice de la mortalidad.

En el curso del primer quinquenio nacían 43 niños por cada grupo de mil habitantes y ello como promedio anual, porque en uno de los años del quinquenio, el de 1881, el porcentaje alcanzó a 48.82 o|oo. Pero desde ese momento

baja el índice, gradual y persistentemente, hasta estacionarse alrededor de la cifra de 25 o|oo, o sea la mitad casi de la del año 1881. Es la consecuencia natural del encarecimiento de los medios de vida, de los matrimonios cada vez más tardíos y de los demás factores que en el mundo entero, como lo hemos dicho antes, van deprimiendo el nivel de la natalidad.

Felizmente para el desarrollo de nuestra población, el descenso del índice de la natalidad ha ido acompañado del descenso del índice de la mortalidad. El promedio anual de fallecimientos durante el primer quinquenio, era de 18.73 por cada mil habitantes y en el segundo quinquenio de 20.15; pero desde ese momento baja el nivel, también en forma gradual y persistente, hasta estacionarse alrededor de 11 por mil, como consecuencia del mejoramiento general de los medios de vida y de los progresos de la higiene pública y de la higiene privada. Y gracias a ello, el índice del crecimiento vegetativo no ha descendido en la formidable proporción que imponía la baja de los nacimientos. De 24.48 o|oo que marcaba en el primer quinquenio, desciende gradual y persistentemente en los quinquenios posteriores, hasta estacionarse alrededor del 14 o|oo.

Pasemos ahora al movimiento migratorio:

QUINQUENIOS	Inmigración	Emigración	Saldos
1900-1904 . . .	437.773	399.112	38.661
1905-1909 . . .	731.427	643.549	87.878
1910-1914 . . .	1:142.595	1:032.547	110.048
1915-1919 . . .	945.057	894.685	50.377
1920-1924 . . .	767.861	701.705	67.156
1925-1929 . . .	937.867	849.083	88.784

Aumento: 442.904.

Sumando los dos factores — el crecimiento vegetativo y el crecimiento migratorio — resulta un aumento de 1:068.590 habitantes.

El Uruguay, que tenía en 1900 — punto de arranque de nuestro cuadro — 936.120 habitantes, contaba 1:903.083

en 1930, lo que importa la duplicación de su población durante los 29 años transcurridos.

Con dos observaciones vamos a cerrar este capítulo, una de ellas relativa a la condición jurídica de los nacimientos y la otra relativa a la densidad de la población.

Véase cómo se clasifican las inscripciones del Registro de Estado Civil en 10 años distintos del período 1885-1930:

AÑOS	Legítimos	Naturales
1885	19.522	4.185
1890	22.524	5.375
1895	22.944	7.459
1900	22.568	8.021
1905	24.129	9.580
1910	26.340	9.587
1915	29.342	8.704
1920	27.909	11.426
1925	29.849	12.318
1930	32.943	12.775

Es muy alta la cifra de los hijos naturales. Pero no es tan alarmante como parece, si se tiene en cuenta el hecho notorio de que la mayoría de esos hijos procede de *hogares estables* a los que sólo falta la regularización legal, que podría y debería obtenerse mediante la supresión de los derechos matrimoniales o, lo que es igual, mediante la gratuidad de las inscripciones y la colaboración de los funcionarios judiciales y administrativos, en forma de propaganda a favor de la legalización de esas uniones.

He aquí ahora el cuadro relativo a la densidad de nuestra población al finalizar el año 1930:

Departamentos	Población en 31 de diciembre 1930	Superficie kilómetros cuadrados	Densidad de población por kilómetro cuadrado
Montevideo . .	481.725	664	725.49
Artigas . . .	47.207	11.378	4.15
Canelones . .	175.447	4.752	36.92
Cerro Largo .	83.364	14.429	5.58
Colonia . . .	111.050	5.682	19.54
Durazno . . .	80.954	14.315	5.66
Flores	30.560	4.519	6.76
Florida . . .	92.006	12.107	7.60
Lavalleja . .	101.246	12.485	8.11
Maldonado . .	57.532	4.111	13.99
Paysandú . .	70.691	13.252	5.33
Río Negro . .	39.833	8.471	4.70
Rivera . . .	64.232	9.829	6.53
Rocha	69.974	11.089	6.31
Salto	85.203	12.603	6.76
San José . .	86.708	6.963	12.45
Soriano . . .	77.613	9.223	8.42
Tacuarembó .	89.336	21.015	4.25
Treinta y Tres.	58.402	9.539	6.12
Totales . . .	1:903.083	186.926	10.18

Hay mucho por hacer en nuestra campaña, como se ve, para intensificar la producción sobre la base irremplazable de la incorporación del hombre a la tierra. Los departamentos de población más densa son aquellos donde la agricultura ha tomado mayor incremento. Pero la intensificación de la producción y con ella el aumento de la población rural, dependen de un doble movimiento que ya está en marcha: el fraccionamiento de la tierra y la transformación de las estancias extensivas en granjas agropecuarias.

IV

Nuestra población activa según los censos

El censo de 1884 dió al Departamento de Montevideo, como lo hemos dicho, la cifra de 164.028 habitantes. Dentro del total figuraban así los mayores de 15 años:

Producción de materias primas (hacendados, agricultores, pescadores, barraqueros, etc.)	3.474
Industrias	16.438
Comercio	8.053
Transporte	8.310
Propietarios rentistas	1.082
Personal de servicio (sirvientes, cocineros, lavanderas, planchadoras, etc.)	7.662
Defensa del país (militares)	1.442
Administración de Justicia (empleados)	2.658
Cultos	274
Jurisprudencia (abogados, escribanos, procuradores, contadores)	543
Profesiones sanitarias (médicos, farmacéuticos, enfermeros)	301
Instrucción y educación	497
Bellas artes	335
Letras y ciencias (ingenieros, agrimensores, periodistas)	174
Profesiones ambulantes	1.030
Jornaleros	7.976
Personal a cargo de otros	1.581

El censo de 1889 elevó la cifra de Montevideo a 215.061 habitantes y estableció las siguientes categorías económicas:

	Hombres	Mujeres
Industria extractiva	778	—
,, agrícola	3.699	131
,, ganadera	142	1
,, manufacturera o fabril	17.323	7.316
,, comercial	15.336	666
,, de transportes	2.553	—
Servicios personales, artes, oficios y profesiones liberales	34.943	15.134
Rentistas	1.322	2.452

Cerca de 100.000 elementos activos.

El cuadro industrial estaba así constituído:

Número de establecimientos censados		6.564
Capital en giro	$	55:614.110
Capital en bienes raíces	,,	9:542.510
Personal de trabajo	,,	32.794
Monto anual de los salarios	,,	7:446.604
Monto de los arrendamientos	,,	2:903.761

El censo general de 1908 demostró la existencia de 1:042.686 habitantes en toda la República y distribuyó así su personal activo o de trabajo:

Agricultura	60.827
Ganadería	41.637
Comercio e industrias	226.050
Profesiones liberales	31.537
Empleados	24.045
Diversos o no especificados	21.800

En conjunto 406.519, o sea el 39 % de la población total.

Aplicando la clasificación de Bertillon, recomendada por el Instituto Internacional de Estadística, obtenía nuestra Dirección de Estadística esta distribución más amplia:

Profesiones mal designadas	34.964
Pesca	411
Bosque, agricultura, ganadería	103.302
Industrias extractivas.	1.731
Industrias de transformación.	73.208
Mano de obra y transporte.	85.493
Comercio	46.702
Profesiones liberales	11.209
Cuidados personales y servicio doméstico . .	34.737
Servicios del Estado	14.759

Dentro de las industrias de transformación destacábanse los siguientes ramos:

Mal especificados	1.462
Alimentación	10.269
Químicas	201
Papeles y cartones	154
Poligrafía	1.766
Textiles	937
Tejidos	21.923
Paja, pluma, crín.	186
Cueros	6.429
Maderas	8.339
Metalurgia	10.357
Construcción	8.422
Piedras	1.318
Cerámica y vidrios.	1.445

La Oficina Nacional del Trabajo levantó en 1926 una encuesta con el propósito de fijar las condiciones de los establecimientos industriales y comerciales de toda la República. De sus cuadros extractamos las siguientes cifras:

Departamentos	INDUSTRIA		COMERCIO		TOTALES	
	Estable-cimientos	Personal	Estable-cimientos	Personal	Estable-cimientos	Personal
Montevideo	4.472	53.431	4.132	20.041	8.604	73.472
Artigas	40	163	80	363	120	526
Colonia	181	1.549	179	524	360	2.073
Canelones	171	737	197	482	368	1.219
Cerro Largo	90	365	102	394	192	764
Durazno	90	449	79	216	169	665
Flores	19	89	31	80	50	169
Florida	93	506	126	367	219	873
Maldonado	74	329	84	300	158	629
Minas	159	602	185	525	344	1.127
Paysandú	40	1.281	44	177	84	1.458
Río Negro........	60	1.273	118	227	178	1.500
Rivera	108	414	178	563	286	977
Rocha	57	421	41	171	98	592
Salto	132	971	166	618	298	1.589
San José	147	761	164	573	311	1.334
Soriano	252	1.790	287	754	539	2.544
Tacuarembó	86	378	111	450	197	822
Treinta y Tres	58	206	116	349	174	555
Totales	6.329	65.715	6.420	27.179	12.749	92.894

He aquí la descomposición del personal de empleados y obreros:

	Industria	Comercio
Empleados	10.056	22.654
Obreros	51.925	4.141
Aprendices	3.734	383
Sin datos......	—	1
Totales	65.715	27.179

En conjunto, 12.749 establecimientos, con un personal de 92.894 empleados y obreros.

Cuatro años antes, en 1922, la Oficina del Trabajo había practicado otro recuento del que sólo resultaban 10.800 establecimientos con 80.900 empleados y obreros.

Los 92.894 empleados y obreros de 1926 se clasificaban así:

DEL PUNTO DE VISTA DE LA NACIONALIDAD

Nacionales	69.001
Extranjeros	23.893

DEL PUNTO DE VISTA DEL SEXO

	Comercio	Industria
Varones	24.963	57.999
Mujeres	2.216	7.716

DEL PUNTO DE VISTA DE LA INSTRUCCION

Alfabetos	85.141
Analfabetos	7.457
Sin informes	296

DEL PUNTO DE VISTA DE LA EDAD

	Industria	Comercio
Menores de 10 años	42	22
De 10 a 14 años	1.508	880
„ 14 „ 15 „	2.049	1.057
„ 15 „ 18 „	5.454	2.358
„ 18 „ 21 „	8.124	3.755
„ 21 „ 30 „	23.270	10.152
„ 30 „ 45 „	19.054	6.758
„ 45 „ 60 „	5.506	1.614
Mayores de 60 años	708	237
Sin datos	—	310

DEL PUNTO DE VISTA DEL NUMERO DE EMPLEADOS Y OBREROS EN CADA ESTABLECIMIENTO

	Comercio	Industria
Con 1 a 5 empleados	3.347	3.243
,, 5 ,, 10 ,,	425	568
,, 11 ,, 25 ,,	263	413
,, 26 ,, 50 ,,	64	150
,, 51 ,, 100 ,,	25	50
,, 101 ,, 200 ,,	6	25
,, 201 ,, 500 ,,	2	15
,, 501 ,, 1.000 ,,	—	4
,, 1.001 ,, 2.500 ,,	—	—
Más de 2.500 empleados . . .	—	4

EL CENSO INDUSTRIAL DE 1930

Llegamos, finalmente, al censo levantado por la misma Oficina Nacional del Trabajo en 1930. Esa operación que se concreta a los *establecimientos industriales* y que excluye, por consiguiente, al comercio, arroja las siguientes cifras:

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Número de establecimientos	5.158	2.523	7.681
Capitales en explotación. .	$ 225:783.303	$ 48:479.871	$ 274:263.184
Salarios administrativos....	,, 12:185.901	,, 848.374	,, 13:034.276
Salarios obreros	,, 32:672.657	,, 5:333.122	,, 38:005.779
Materias primas compradas	,, 91:577.754	,, 21:331.504	,, 112.909.258
Valor de lo vendido	,, 216:881.440	,, 39:985.978	,, 256:867.418

Vamos a reproducir algunas de las clasificaciones más interesantes.

DEL PUNTO DE VISTA DE LA NACIONALIDAD DE LOS DUEÑOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Uruguayos	2.595	1.872	4.467
Extranjeros	2.936	769	3.705

DEL PUNTO DE VISTA DE LA RESPONSABILIDAD COMERCIAL

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Colectiva	1.982	605	2.587
Individual	3.192	1.920	5.112

DEL PUNTO DE VISTA DE LA PROCEDENCIA DE LA MATERIA PRIMA EMPLEADA

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Nacional	1.098	984	2.082
Extranjera	1.551	701	2.252
Mixta	2.529	840	3.369

DEL PUNTO DE VISTA DE LOS MERCADOS DE DESTINO DE LOS PRODUCTOS ELABORADOS

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Nacional	5.064	2.485	7.549
Extranjero	13	10	23
Mixto	101	30	131

DEL PUNTO DE VISTA DEL SEXO Y EDAD DEL PERSONAL

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Total de empleados. .	80.298	15.810	96.108
Varones	70.409	14.634	85.043
Mujeres	9.889	1.176	11.065
Menores de 14 años .	781	303	1.084
De 15 a 18 años . . .	6.704	2.237	8.941
Mayores de 18 años. .	72.813	13.270	86.083

DEL PUNTO DE VISTA DE LA ANTIGÜEDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
Anteriores a 1875 . .	89	41	130
De 1876 a 1900 . . .	385	224	609
„ 1901 „ 1915. . .	758	612	1.370
„ 1916 „ 1920. . .	634	368	1.002
„ 1921 en adelante .	3.312	1.280	4.592

DEL PUNTO DE VISTA DE LA IMPORTANCIA DE LOS CAPITALES EMPLEADOS EN LA EXPLOTACION

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
De menos de $ 5.000	2.835	1.811	4.646
„ $ 5.001 a „ 20.000	1.049	524	1.573
„ „ 20.001 a „ 50.000	301	101	402
„ „ 50.001 a „ 100.000	131	40	171
„ „ 100.001 a „ 500.000	103	35	138
„ „ 500.001 a „ 1:000.000	13	2	15
„ más de „ 1:000.000	19	5	24

DEL PUNTO DE VISTA DEL VALOR DE LO INVERTIDO EN GASTOS INCLUYENDO SALARIOS Y MATERIAS PRIMAS

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
De menos de $ 5.000	1.944	1.662	3.606
„ $ 5.001 a „ 20.000	1.269	697	1.966
„ „ 20.001 a „ 50.000	367	95	462
„ „ 50.001 a „ 100.000	125	27	152
„ „ 100.001 a „ 500.000	139	36	175
„ „ 500.001 a „ 1:000.000	25	6	31
„ más de „ 1:000.000	13	2	15

DEL PUNTO DE VISTA DEL VALOR DE LO VENDIDO EN EL AÑO

	Montevideo	Los demás departamentos	Total
De menos de $ 5.000	2.795	1.489	4.284
„ $ 5.001 a „ 20.000	1.450	780	2.236
„ „ 20.001 a „ 50.000	478	152	630
„ „ 50.001 a „ 100.000	173	37	210
„ „ 100.001 a „ 500.000	161	44	205
„ „ 500.001 a „ 1:000.000	23	4	27
„ más de „ 1:000.000	25	5	30

V

Factores de la producción

Hemos dicho que el valor es el resultado de un juicio acerca del grado de conformidad de un objeto a los deseos o necesidades de la naturaleza humana y acerca del esfuerzo o trabajo que ese objeto demanda para ser obtenido. Producir es acumular los dos elementos a que se refiere ese juicio. De una manera general y con cierta incorrección de lenguaje, puede decirse que producir es crear valores, y decimos con cierta incorrección de lenguaje, porque el valor es el resultado de un juicio y no es el juicio lo que surge de la producción, sino la combinación de los elementos que permiten elaborarlo. Pero en el lenguaje corriente prescíndese de esa distinción y se dice que el trigo que recoge un agricultor es un valor, que la bolsa de harina que sale de un molino es un valor, y así de todos los demás objetos y servicios que poseen los dos elementos del juicio.

Apresurémonos a decir también que estamos muy lejos del grave error que atribuye al hombre la facultad de crear cosas o fuerzas. El hombre ni crea ni hace desaparecer. Se limita a realizar cambios de lugar, de forma, de destino, para que los elementos de la Naturaleza puedan aplicarse del mejor modo posible a la satisfacción de las necesidades humanas. De esos cambios surgen cosas y fuerzas que tienen valor y es en ese sentido que afirmamos que la producción crea valores. La semilla colocada en el surco se transforma en planta y la planta produce espigas, con ayuda de elementos de la Naturaleza que ya existían y que simplemente se transforman. La bolsa de trigo es convertida por

el molinero en harina, mediante una transformación más palpable a los ojos de todo el mundo. Ni un sólo átomo se ha creado, pero se han creado, sí, valores que antes no existían.

Dícese comunmente que el hombre produce cuando adapta a su uso las materias y fuerzas que almacena la Naturaleza y dícese también que producir es extraer utilidades del seno de la Naturaleza. Más completa y más amplia es la fórmula que relaciona la producción con el valor.

La producción de valores reclama la intervención de tres grandes factores: los agentes naturales, el trabajo y el capital. En la tarea agrícola la tierra representa el agente natural; el esfuerzo del agricultor representa el trabajo; el arado, los bueyes y la semilla, representan el capital.

Hase dicho que el agente natural no es un factor, sino una condición de la producción; que su función no es activa, como la del trabajo, sino pasiva. Salta a los ojos, sin embargo, que la transformación de la semilla en planta, obra exclusiva de la Naturaleza, es una función por lo menos tan activa como la de colocar la semilla en el surco.

Se ha sostenido también que el capital no es una cosa distinta del trabajo, y que puede y debe confundirse con él. Es una pretensión menos sostenible todavía. En primer lugar, porque el capital no emana exclusivamente del trabajo, según lo veremos más adelante. Es el resultado de un trabajo anterior y de un agente natural anterior, teniendo en consecuencia, los mismos elementos que dan origen al valor. En segundo lugar, porque aún cuando el capital emana parcialmente del trabajo, es lo cierto que una vez creado ya se distingue del trabajo y queda sujeto a leyes diferentes. Nadie puede sostener que son cosas iguales la máquina y el obrero que la maneja. Precisamente de la diversidad de términos y de leyes arrancan las grandes luchas y rivalidades entre los capitalistas y las clases trabajadoras.

LOS AGENTES NATURALES SEGUN BUCKLE

Pueden reducirse a cuatro, según Buckle, los agentes físicos que más poderosamente actúan sobre la raza huma-

na: el clima, el alimento, el suelo y el aspecto general de la Naturaleza. Dependen unos de otros los tres primeros y su resultado práctico de mayor resonancia es la acumulación de la riqueza, que permite la formación de clases intelectuales desligadas del apremio que impone la conquista diaria de los medios de subsistencia.

La mayor o menor rapidez con que se acumula la riqueza en un pueblo ignorante y primitivo, depende enteramente de las particularidades físicas del territorio. En épocas más adelantadas otros factores intervienen, pero en los comienzos de la evolución emana el progreso de estas dos circunstancias: la energía y regularidad del trabajo y el rendimiento que con ayuda de ese trabajo se obtiene de la liberalidad de la Naturaleza.

El rendimiento depende de la fertilidad del suelo y en último resultado de los elementos químicos del suelo, de la irrigación natural y del calor y de la humedad atmosférica. La energía y la regularidad del trabajo están subordinadas a las influencias climatéricas que agobian o entonan al trabajador y repercuten sobre la regularidad de sus costumbres. Poblaciones tan distintas como las de Suecia y Noruega, por un lado, y las de España y Portugal por otro, presentan un notable punto de contacto en la falta de estabilidad del carácter nacional, a causa de las interrupciones forzosas del trabajo que provocan, en las regiones del Norte, el rigor del invierno y la falta de luz; y en las regiones del Sur, el calor, la sequía y el estado del suelo que resulta.

No registra la historia un solo ejemplo de países que se hayan civilizado por su propio esfuerzo, sin poseer una de estas dos condiciones en grado extremo muy favorable: la del suelo que regula el rendimiento y la del clima que regula la energía y constancia del trabajo. Así, la civilización asiática estuvo confinada a cierta región en que el suelo rico y aluvial aseguraba la rápida acumulación de la riqueza. Al Norte de esa región sólo había tribus pobres, como el suelo que habitaban, hordas bárbaras y errantes, que sólo pudieron elevarse y civilizarse cuando ocuparon regiones en que era posible la acumulación de la riqueza, como la China, la India y la Persia, realizando en ellas una transformación

notable de la que también ofrecen ejemplo los árabes, como consecuencia de su conquista de Persia, de España y de la India, y la misma civilización egipcia, cuyo contraste con la barbarie del resto de Africa tiene su explicación en el pedazo de suelo enriquecido por las inundaciones del Nilo.

En la civilización antigua predomina el factor de la fertilidad del suelo. En la civilización europea el clima ocupa el primer rango. A esa diferencia de causas corresponde una acentuada diferencia de resultados. Las civilizaciones que emanan de la liberalidad de la Naturaleza son en efecto limitadas, estacionarias, mientras que las que arrancan de la energía del hombre son progresivas y no tienen límite.

Depende también de leyes físicas la distribución de la riqueza, continúa Buckle. De todos los agentes que pueden afectar la multiplicación de las clases obreras y, por consiguiente, la tasa de los salarios, el más activo y universal es el alimento. Tiene dos funciones el alimento: la de suministrar calor y la de reparar las pérdidas que constantemente sufre el organismo. En las zonas calientes ambas funciones son más tolerables o llevaderas. El calor animal se conserva con facilidad y el desgaste de los tejidos es pequeño, porque también es pequeño el esfuerzo que necesita desplegar el hombre; y ambas funciones se realizan principalmente a expensas del mundo vegetal. En las zonas frías, por el contrario, donde reina mayor actividad, la alimentación tiene que ser abundante y se realiza principalmente a expensas del mundo animal, lo que significa mayores dificultades de adquisición o mayor carestía de las subsistencias. La baratura o facilidad de la alimentación tenía que producir y produjo rapidísima multiplicación de los hombres y asombrosa baja de los salarios en todas las civilizaciones antiguas del Africa, del Asia y de América, ligadas a climas cálidos.

Es elocuente el caso de la India con su alimento nacional el arroz, que produce al agricultor el rendimiento de 60 por 1. Dan idea de la insignificancia de los salarios la tasa del interés legal, que ha oscilado del 15 % al 60 % y posteriormente del 36 % al 60 % y la tasa del alquiler sobre la base mínima de la mitad del producto obtenido. Frente a los

enormes tesoros acaparados por las clases dirigentes se destaca el estado miserable de las clases trabajadoras, equiparadas a los animales inferiores, sin derechos de ninguna especie y sujetas a una tiranía bárbara y sin límites.

No es menos decisivo el ejemplo del Egipto. Allí el alimento nacional era el dátil, que ofrecían abundantemente las palmeras, abaratando de tal modo la vida que según refiere Diodoro de Sicilia el cuidado y alimentación de un niño hasta la edad de hombre no excedía de tres pesos de nuestra moneda. La población se multiplicaba con tanta rapidez bajo la doble influencia del suelo, que ofrecía liberalmente el alimento, y del clima, que disminuía las necesidades, que según refiere Herodoto llegó a contar el Egipto hasta veinte mil ciudades habitadas. La condición de la clase trabajadora era horrible y nada lo prueba mejor que el enorme derroche de hombres que representan las pirámides, una de las cuales exigió el trabajo de 360 mil obreros durante 20 años, habiéndose calculado el peso de esa mole por Lyell en 6 millones de toneladas. Para el transporte de una sola piedra, de un punto a otro del territorio, hubo que emplear 2 mil obreros durante tres años. El canal del Mar Rojo costó la vida a 120 mil trabajadores.

También en América se desarrolló la civilización bajo la influencia de las leyes físicas ya indicadas. Prescindiendo de las variedades químicas y geográficas del suelo, puede decirse que las dos causas que regulan la fertilidad de una región son el calor y la humedad. Con relación a la humedad cabe observar que así en la América del Norte como en la América del Sur, todos los grandes ríos encuéntranse en la costa oriental. Ningún río considerable desagua en el Pacífico. No pasa lo mismo con el calor en la América del Norte. Mientras que la irrigación está al Este, el calor está al Oeste. Sólo a cierta altura el continente cambia de forma y se convierte en una banda estrecha, hasta llegar al istmo de Panamá, reuniéndose allí los dos factores físicos que dieron desarrollo a la civilización mejicana. La misma concentración se realiza en la América del Sur, que es más caliente en la parte oriental que en la occidental, reuniéndose, en conse-

cuencia, de aquel lado el calor y la irrigación de los grandes ríos. Y, sin embargo, esa parte oriental de la América del Sur, que parecía el sitio obligado de una gran civilización primitiva, permaneció bárbara, por la intervención de un tercer factor físico, los vientos alisios cargados de vapor de agua, que precipitan su humedad sobre el Brasil y multiplican excepcionalmente la actividad del suelo. La Naturaleza se ha entregado allí a una desarreglada orgía de producción y opone fuerzas formidables al hombre, que no encuentra lugar en medio de tanta pompa. Sólo en el Perú, colocado en condiciones parecidas a Méjico, pudo el hombre primitivo alzarse hasta cierto grado de civilización. Pues bien: la base de la alimentación de esos dos países, la constituía el maíz, con rendimiento de 300 a 400 por 1 y en ciertas regiones de 800 por 1, y la papa y la banana. Y en ellos se observa la misma distribución de la riqueza, la misma honda división de las dos clases sociales: la dirigente, llena de recursos, y la trabajadora, llena de miserias y condenada a una condición de la que dan idea la construcción de la casa real en el Perú, que exigió el empleo de 20 mil obreros durante 50 años, y la de Méjico, que absorbió el trabajo de 200 mil obreros.

Los aspectos generales de la Naturaleza, termina Buckle, pueden clasificarse en dos categorías: la de los que excitan la imaginación y la de los que excitan la inteligencia reflexiva y dominadora. Todas aquellas cosas que inspiran sentimientos de terror o que se presentan como irresistibles, provocan el desarrollo de las facultades imaginativas, persuaden al hombre de su inferioridad incurable y someten a su influjo las operaciones del entendimiento. Allí, en cambio, donde la Naturaleza parece mezquina y débil, el hombre adquiere confianza en sus propias fuerzas y la inteligencia se desenvuelve más fácilmente. Por regla general el mundo exterior es más peligroso en Asia, en Africa y en América que en Europa. Las grandes montañas, los temblores de tierra, las pestes, las tempestades, abundan más en los primeros y estimulan en consecuencia más la imaginación. La misma Europa comprueba que las regiones más expuestas

a temblores de tierra y erupciones volcánicas, como España, Italia y Portugal, son aquellas en que la superstición y el sentimiento artístico han adquirido mayor desenvolvimiento.

Acéptense o no en toda su latitud las conclusiones de Buckle, que acabamos de exponer, es lo cierto que los factores que él estudia han ejercido y ejercen innegable influjo en los destinos humanos, demostrando de una manera contundente la influencia considerable del suelo, del clima, de los alimentos y de los aspectos generales de la Naturaleza. Verdad es que frente a la Naturaleza puede alzarse y se alza, en circunstancias determinadas, la inteligencia del hombre, que transforma el medio físico, aumentando el poder fertilizante de la tierra, haciendo canales de irrigación y drenaje, plantando bosques que modifican las condiciones climatéricas, construyendo puentes y calzadas, multiplicando las vías de comunicación fluviales y terrestres, mejorando la fauna y la flora, mediante la extinción de las especies dañinas y la aclimatación de las más ventajosas, dominando las fuerzas de la Naturaleza, descubriendo sus leyes y haciéndolas servir como instrumentos poderosos de producción de valores y de bienestar social. Pero esa reacción progresiva del hombre sobre la Naturaleza, a la que en definitiva se deben la civilización europea y las civilizaciones filiales, no destruye los lineamientos fundamentales de la teoría de Buckle y, antes por el contrario, los confirma, como que depende ella misma de factores físicos apropiados a la victoria del hombre sobre su medio.

EL TRABAJO

Del punto de vista económico puede caracterizarse el trabajo en esta forma: un esfuerzo del hombre encaminado a la producción de valores. El changador que mueve sus músculos al levantar una carga, el agricultor que prepara la tierra y coloca la semilla en el surco, el abogado que redacta un escrito, el comerciante que se interpone entre el productor y el consumidor, el banquero que administra el crédito: todos trabajan, es decir, todos realizan un esfuerzo productor de valores.

El mismo esfuerzo que representa valor para un hombre, carece de proyeciones económicas para otros hombres. Así, el que ejercita sus facultades artísticas simplemente por distracción, no puede confundirse con el que hace de ellas un medio de vivir.

"Si alguno de mis súbditos no trabaja, alguien sufrirá en mi dominio hambre y frío". Esa frase de un emperador de la China, que reproduce Montesquieu, constituye la explicación y al propio tiempo la apología más elocuente del trabajo económico.

Tres formas puede revestir el trabajo: la del changador, en que el esfuerzo físico predomina casi en absoluto, aunque tiene que ir acompañado de un mínimo de inteligencia; la del obrero que dirige una máquina o útil complicado, en que predomina la inteligencia, secundada por un mínimo de esfuerzo físico; la del hombre intelectual, que sólo realiza el esfuerzo físico estrictamente indispensable para exteriorizar sus ideas o sus decisiones.

El progreso económico consiste en la incesante sustitución del esfuerzo físico del hombre por el esfuerzo mecánico que pone a contribución los factores de la Naturaleza y agranda la parte intelectual del trabajo, obteniéndose así tres resultados de importancia: el aumento de la producción, por la mayor potencia de los agentes naturales, el abaratamiento de los productos, por la disminución del costo de producción, y el perfeccionamiento de los mismos productos.

Hay quien pretende que sólo es productivo el trabajo material; pero el absurdo de semejante doctrina queda de relieve con sólo comparar el esfuerzo del ingeniero que dirige la construcción de un ferrocarril y el del peón que realiza materialmente los desmontes y coloca los rieles; el esfuerzo de un sabio que inventa una máquina y el del obrero que la construye; el esfuerzo del arquitecto que levanta los planos de un edificio y el del albañil que coloca los ladrillos o hace las mezclas. La remuneración del trabajo intelectual es en todos esos casos y en los demás que se presentan a diario en la vida social, mucho más alta que la del obrero que ejecuta el trabajo material, y no se comprendería que así pasa-

ran las cosas si el trabajo, para ser productivo, tuviera siempre que estar incorporado a la materia.

Los resultados del trabajo aumentan poderosamente mediante la asociación o cooperación de obreros. Puede realizarse y se realiza de dos modos bien distintos la cooperación: desarrollando los obreros el mismo esfuerzo o encargándose cada uno de ellos de una tarea independiente. Los dos changadores que levantan un fardo realizan exactamente la misma tarea, desarrollan exactamente el mismo esfuerzo. No sucede así en la construcción de un edificio: ciertos obreros hacen la mezcla, otros levantan las paredes, otros hacen los revoques, otros colocan las puertas, otros se encargan especialmente del frente, otros de las pinturas, surgiendo de ese trabajo colectivo un cuadro dentro del cual cada hombre tiene una tarea propia y distinta y hace simplemente una parte del trabajo total. A la primera forma de asociación se le llama cooperación simple; a la segunda cooperación compleja o división del trabajo.

La cooperación compleja o división del trabajo es síntoma de gran adelanto, así en la escala zoológica, como en la escala social. En los organismos extremadamente inferiores no existe división de órganos y de funciones vitales. Cada región desempeña la misma función que las otras. Pero a medida que el observador va avanzando en la escala, puede notar y nota una creciente especialización de funciones, que tiene su más alto tipo en el organismo humano, donde cada órgano desempeña una función diferente, concurriendo todos ellos, en su acción combinada, a mantener la vida y a provocar todas las variadas manifestaciones físicas y mentales que de ella resultan. Lo mismo ocurre en el desenvolvimiento de las sociedades humanas con el trabajo económico. En las tribus primitivas cada hombre tiene que bastarse a sí mismo, sin recurrir al acto del cambio con los demás. Pero a medida que la sociedad crece se inicia y se acentúa la especialización de tareas, hasta llegar al tipo complicado de los pueblos modernos, en que cada individuo se encarga de un trabajo determinado, obteniendo con ayuda del resultado de ese trabajo único los medios necesarios para conseguir, por

el cambio, lo que producen los demás hombres. Para que la división del trabajo eche raíces hondas y se generalice se requiere una población densa, que ofrezca brazos en abundancia y un mercado de consumo que ofrezca amplia salida a los productos elaborados a expensas de esa forma de cooperación.

Son innegables las grandes ventajas de la cooperación compleja o división del trabajo. El obrero que se acostumbra a una tarea limitada tiene que perfeccionarse inmensamente más que el que abarca trabajos diferentes. La vida diaria se amolda a la tarea igual y el trabajador, como consecuencia de ello, se hace más hábil, más rápido y reduce el costo de producción. El que tiene que consagrarse a tareas diferentes pierde un tiempo precioso en cada acto de cambio, pues si hay una cosa demostrada es que el trabajo es mucho más productivo después de haberse empezado que cuando recién se aborda, por lo que demora en formalizarse el impulso en una dirección determinada. Mediante la especialización de las tareas se pueden utilizar y explotar las distintas aptitudes de los trabajadores. Conduce también la división del trabajo a la creciente sustitución del esfuerzo del hombre por el esfuerzo mecánico, porque así como es fácil y resulta muchas veces al alcance del mismo obrero la invención de una técnica o procedimiento de gran sencillez para una tarea determinada, resulta difícil, aún con relación a las más grandes inteligencias, la invención de una máquina complicada, de la que deba salir no una pequeña parte del producto, sino varias partes a la vez o el producto entero. Después que han surgido muchos mecanismos sencillos, a la sombra de la división del trabajo, ya es tarea llana la de refundirlos en una máquina complicada de esas que con tan notable éxito emplea la industria moderna. Entre las positivas ventajas de la división del trabajo mencionaremos también la economía de útiles y máquinas que realizan los grandes talleres, y la formación de vastas empresas, sólo conciliables con la extrema división de las tareas.

A todos estos indiscutibles beneficios de la cooperación compleja se opone el argumento del inevitable embruteci-

miento del obrero. El que se pasa la vida en una tarea muy simple no puede adquirir el desenvolvimiento mental del que realiza tareas más amplias y diversas. Según la frase de Tocqueville el arte progresa, pero el artesano retrocede. Es triste cosa, decía Juan Bautista Say, limitar la acción de un obrero a la décima octava parte de un alfiler. Si hubiera escrito más tarde, habría tenido que apurar la censura, pues la fabricación de alfileres llegó a requerir hasta 120 tareas diferentes. Pero gracias a esa extrema subdivisión el trabajo del obrero pudo gradualmente reemplazarse por el trabajo mecánico y hoy los alfileres se fabrican con la ayuda de máquinas guiadas por el hombre. Quiere decir que la división del trabajo encierra el remedio contra el mal que se le achaca y que lejos de conducir definitivamente al embrutecimiento de la inteligencia, promueve su desarrollo y tiende a transformar al hombre de simple obrero manual en director de máquinas, en director de las fuerzas de la Naturaleza.

Apenas tenemos necesidad de agregar que el trabajo, para ser fecundo, reclama la más amplia libertad. El esclavo carece del aguijón del interés y sólo se doblega ante el temor del castigo y aún entonces para reducir su esfuerzo al mínimo de lo que podría producir. La reglamentación industrial, por medio de la ley, pone obstáculos insalvables al progreso, sofoca el espíritu de reforma y coloca al Estado en la fatal pendiente a que llegaron los grandes pueblos de Europa con el sistema de las corporaciones de artes y oficios, en que todo estaba reglamentado y con su respectiva sanción penal, desde la clase de materia prima que debía emplearse y el procedimiento obligado de la fabricación, hasta la duración del aprendizaje y el sitio preciso en que debía establecerse el obrero y la fiscalización abrumadora que debía sufrir para mantenerse dentro de los reglamentos vigentes. La intervención del Estado es grande y fecunda en lo que se refiere a las leyes protectoras del trabajo. Lo demás debe quedar librado a la concurrencia sin trabas.

EL CAPITAL

Dentro de la masa general de los valores hay algunos que se aplican a la satisfacción de las necesidades personales; otros que permanecen sin empleo; otros, finalmente, que se destinan a la reproducción, vale decir, a la producción de nuevos valores. Estos últimos son los que rigurosamente pueden llamarse capitales. Un agricultor recoge 200 bolsas de trigo y obtiene por ellas 1.000 pesos en el mercado. De esos 1.000 pesos destina 500 a pagar los suministros de artículos de almacén, carnicería, panadería, tienda, que reclama su subsistencia y la de su familia, y los otros 500 a cubrir el arrendamiento de la chacra, el salario de los que lo han ayudado en sus tareas agrícolas, los abonos, las semillas, la adquisición de un arado y un par de bueyes. La primera partida corresponde al fondo de consumo; la segunda constituye propiamente el capital. Un molinero obtiene, como resultado de su trabajo durante el año la suma de 50.000 pesos y destina 30.000 a la compra de materias primas, 10.000 a salarios y amortización de instalaciones y maquinarias, 5.000 a su manutención personal y los 5.000 restantes los guarda en su caja a la espera de la colocación o empleo que mejor convenga. Aparecen también en este caso el capital, bajo forma de materias primas, salarios y amortización de instalaciones; el fondo de consumo, bajo forma de artículos de subsistencia personal; y otro elemento nuevo, el dinero flotante o sin empleo, que puede convertirse en capital, es decir, que puede tener una aplicación reproductiva, pero que también puede destinarse a la satisfacción inmediata de las necesidades personales, a mejorar las condiciones de vida, ampliando los manjares de la mesa, aumentando el mobiliario o el número de objetos de arte y alhajas.

Mientras el dinero está inactivo carece de función y como según hemos dicho, lo que caracteriza esencialmente al capital es la reproducción de otros valores, ese elemento inactivo no puede reputarse capital, por más que pueda llegar a serlo en cualquier momento. Más claro es todavía el caso

de los valores invertidos en alhajas, en muebles de larga duración, en obras de arte, que algunos economistas clasifican bajo el nombre de capitales de goce o de satisfacción personal. En poder del artista que necesita educar sus facultades, el cuadro de un maestro o la estatua de un escultor eminente constituyen un capital, como constituye un capital la biblioteca del abogado. Pero aquellas mismas obras de arte en poder de otras personas que no reproducen los valores que ellas pueden estimular, no son ni pueden ser capitales, sino fondo de consumo o de satisfacción personal.

Tienen los capitales un alto interés social, completamente distinto del que ofrecen los demás valores que no son actualmente reproductivos, y hay conveniencia, por lo tanto, en clasificarlos aparte, para saber en cada momento cuál es la porción de la riqueza social que está realmente destinada a impulsar la reproducción.

De un lado, pues, los valores activos, los que tienen la fecunda tarea de contribuir a la formación de nuevos valores. De otro lado los valores que se aplican a la satisfacción de las necesidades personales, sin propósito alguno de reproducción. De otro lado, finalmente, los valores que momentáneamente no tienen ni uno ni otro de esos destinos y que podemos llamar flotantes, porque están a la espera de una colocación.

CLASIFICACION DE LOS CAPITALES

Hay dos clases de capitales: los fijos y los circulantes. Según Adam Smith son fijos los que para producir utilidad a su dueño, no necesitan cambiar de mano en mano; y circulantes los que sólo producen utilidad mediante el cambio.

Para el agricultor es capital fijo el arado, porque obtiene rendimientos de esa máquina sin necesidad de desprenderse de ella, mientras que es capital circulante el trigo que recoge de la tierra, puesto que sólo consigue utilidad mediante su venta al molinero. Para el molinero el capital fijo es la maquinaria y capital circulante la harina que ella le produce. Para el tendero son capitales fijos la instalación

de su almacén, el edificio, si le pertenece, la estantería, las vidrieras; y capitales circulantes los objetos y mercaderías colocados en sus estantes y vidrieras.

El capital circulante se reconstituye en cada pieza vendida. La bolsa de harina que sale del molino reintegra al molinero todos los valores que han contribuido a su elaboración, bajo forma de trigo, salarios e intereses. El par de botines que vende el zapatero devuelve todo lo que ese producto ha absorbido bajo forma de salarios, cuero, hilo, botones y demás elementos de la confección. En cambio, el capital fijo se amortiza, vale decir, se reconstituye lenta y gradualmente, mediante la agregación al precio de cada producto de un tanto por ciento destinado a reembolsar el costo de las maquinarias, herramientas, útiles y materiales de instalación. Son bien distintos los caracteres de una y otra forma de capital, como se ve.

Adviértase que ciertos capitales circulantes no se encuadran dentro de la fórmula de Adam Smith. Aparte de las materias que se incorporan al objeto que pasa de mano en mano, como el cuero en el caso de los botines, hay otras que en el acto de la producción se transforman, como ocurre con el trigo en el molino, que toma la forma de harina; y hay otras que desaparecen, como el carbón en las hornallas de la fábrica. Abarcando estos distintos aspectos puede decirse entonces, que los capitales circulantes son aquellos que para producir utilidad a su dueño tienen que pasar de mano en mano, o transformarse o desaparecer en el acto de la producción.

Esta clasificación de capitales no está fundada en la naturaleza de los valores consagrados a la reproducción, sino en el destino que reciben esos valores. Lo que es capital circulante para algunos, resulta capital fijo para otros. Es el caso de las máquinas, que son capital circulante para el que las fabrica y capital fijo para el taller en que se instalan; o el de la aguja, que es capital circulante para el fabricante y capital fijo para la costurera. Quiere decir, pues, que el destino que recibe el valor sirve para caracterizar los capitales en general y al propio tiempo, para clasificar los ca-

pitales en las dos grandes formas que revisten en el movimiento económico.

Tiene gran interés práctico la clasificación de los capitales en fijos y circulantes, por el desequilibrio que puede producirse entre ellos y por la distinta rapidez de su reintegro. Supóngase un comerciante que tiene $ 10.000 y fija la mitad en instalaciones. Correrá el grave riesgo de no contar con suficientes recursos para comprar mercaderías, pagar salarios y atender a los demás gastos de funcionamiento de su casa. Cuando ese desequilibrio se generaliza en una sociedad por la tendencia contagiosa de determinadas épocas económicas, que arrastra inmoderadamente hacia las colocaciones fijas bajo forma de edificación, de ferrocarriles y otros empleos análogos, puede producirse una crisis en los negocios, crisis de honda repercusión, según tendremos oportunidad de verlo al ocuparnos de esos fenómenos, que ya revisten cierta periodicidad en los pueblos adelantados y de amplia difusión del crédito.

Otras clasificaciones de menos importancia, pero interesantes, admiten los capitales. Por ejemplo, la de capitales individuales y capitales nacionales y la de capitales materiales y capitales inmateriales.

Lo que es capital para un individuo determinado, no lo es muchas veces para la sociedad en que vive. Encuéntrase en ese caso la deuda pública. Los 240 millones de pesos a que montan en 1930 las deudas consolidadas del Uruguay, no representan ciertamente un capital para la Nación, que es, al contrario, deudora de esa suma, a la que tiene que afectar gruesas partidas del producto de los impuestos para cubrir su servicio anual de intereses y amortización. En cambio, para el rentista que tiene $ 100.000 en títulos, es un capital y un capital excelente y bien saneado, que le produce intereses y que puede negociar en todo momento. Existen, a la vez, cosas que representan capitales para la Nación y que no tienen idéntico carácter para los particulares. Los caminos públicos se encuentran en ese caso.

La otra clasificación sólo tiene interés para los que vinculan el valor a la materia y consideran que sólo ésta, en con-

secuencia, puede servir de base a la acumulación de capitales. Hemos combatido ya tan singular criterio, sosteniendo que el valor existe lo mismo en los objetos materiales, que en los servicios llamados inmateriales; que si tiene valor una bolsa de trigo o un fardo de lana, también lo tienen las consultas del abogado y del médico, las combinaciones del ingeniero o la habilidad del artista. Cualquiera de esos valores, aplicado a la reproducción de otros valores, puede ser capital y, en consecuencia, reviste ese carácter la inteligencia sea cual fuere la esfera de actividad industrial a que se aplique.

FORMACION DE LOS CAPITALES

Fórmase el capital por el ahorro. No es que consideremos exacta la definición muy corriente, según la cual el capital es un trabajo ahorrado aplicado a la reproducción. El capital es un valor ahorrado que se destina a la reproducción. En el término valor entran dos elementos: el trabajo y los agentes naturales y esos dos elementos entran también en el capital, que es trabajo y es agente natural. El dueño de una tierra de excepcional fertilidad natural posee un capital valioso, que debe su rendimiento al esfuerzo del hombre y a la fecundidad de un agente natural monopolizado. El ingeniero de talento tiene un considerable capital que emana de su trabajo, y, a la vez, de su inteligencia, obra esta última, como la fertilidad de la tierra, de un agente natural monopolizado.

Al ahorro agregan varios economistas otros elementos concurrentes, como el espíritu de invención, la inteligencia en el empleo del ahorro y el tiempo. Pero en realidad estos factores no son los esenciales, aun cuando tienen importancia indiscutible en la formación de los capitales. El espíritu de invención aumenta la producción de los valores, multiplicando el esfuerzo del hombre con ayuda del poder inagotable de los elementos de la Naturaleza. La inteligencia en el empleo del ahorro ayuda también a la multiplicación de los valores y es un aliciente poderoso del mismo ahorro. El tiempo, finalmente, es necesario, porque los valores, y en

consecuencia los capitales, tardan en formarse y sólo duran, según la frase de Stuart Mil, como dura la población, no por su persistencia en una misma forma, sino por su reproducción incesante. Pero el elemento inicial es el ahorro, es decir, la separación que hace el hombre de una parte de los valores que acumula para aplicarla a la reproducción, en vez de destinarla a la satisfacción inmediata de sus necesidades personales.

La intensidad del ahorro está determinada principalmente por la difusión de la moralidad en el pueblo, por la garantía que ofrecen las leyes a la conservación de los valores en manos del productor y su trasmisión en vida o por causa de muerte, por la abundancia de la producción y por el tipo del interés o de los beneficios ofrecidos al dinero que se acumula o que se emplea desde el primer momento.

Los valores flotantes, de que antes hemos hablado. emanan también del ahorro, pero se distinguen de los verdaderos capitales en que todavía no han recibido empleo reproductivo y están a la espera de su destino. En tal caso se encuentran las parcelas de dinero diseminadas en la población o almacenadas en las arcas particulares. En cualquier momento pueden ser aplicadas a la satisfacción de las necesidades personales o a la producción de nuevos elementos de riqueza.

Ese caudal, momentáneamente inactivo, tiene altísima importancia para la sociedad, como que es la cuna de los capitales y de allí salen todos los valores que necesitan absorber, día por día, el capital circulante en su incesante reconstitución. y el capital fijo en su incesante tren de desgaste y de reforma. Bajo la presión de ciertas circunstancias puede producir verdaderos milagros económicos. La indemnización de mil millones de pesos impuesta por la Alemania a la Francia después de la guerra de 1870, no hundió a la Nación vencida, gracias principalmente a que toda la población vació sus ahorros en las arcas del Banco de Francia, surgiendo con tal motivo una enorme masa de valores ocultos y absolutamente inactivos, de cuya magnitud nadie hubiera sospechado.

Algo parecido ocurre durante el período próspero que antecede al estallido de las grandes crisis comerciales. Todo el dinero acumulado pacientemente en el período de liquidación y de marasmo en los negocios, sale a la plaza atraído por el halago de intereses muy remuneradores. Los mismos que habían tenido desconfianza en las mejores colocaciones y que reservaban sus ahorros con una prudencia exagerada, se lanzan en busca de títulos averiados o de terrenos que se cotizan por el doble o triple de su precio normal o razonable, prduciéndose una abundancia de colocaciones verdaderamente prodigiosa.

Esa rápida transformación de los valores inactivos justifica la denominación de capitales flotantes con que han sido bautizados.

OBJECIONES CONTRA LAS MAQUINAS

Ciertas formas del capital han dado y continúan dando lugar a inacabables controversias y conflictos.

Las máquinas, especialmente, se encuentran en ese caso. Son indiscutibles sus ventajas. Multiplican considerablemente el esfuerzo productor del hombre; dan al trabajo una regularidad y una precisión inaccesibles, por regla general, al trabajo manual; utilizan más completamente la materia prima, reduciendo los desperdicios; abaratan el costo de producción; suprimen la tarea más agobiante del obrero, transformándolo en verdadero director de la producción.

Pero al lado de esas indiscutibles ventajas tienen las máquinas, según sus impugnadores, defectos igualmente indiscutibles, de que echan constantemente mano los defensores irreflexivos del obrero en su campaña contra el capital. Expulsan a los obreros de los talleres y de las fábricas; aumentan inconsideradamente la producción; sustituyen la continuidad del trabajo manual con alternativas periódicas de actividad exagerada y de completa estagnación; esclavizan al obrero y abaratan su salario.

No puede desconocerse que la repentina introducción de una máquina se traduce inmediatamente en rápida dismi-

nución de brazos. La máquina puede hacer el trabajo, de 5, de 20 o de 50 hombres, y es natural que un número más o menos considerable de trabajadores tenga que ser despedido. Tal es el efecto inmediato y bien doloroso. Pasado algún tiempo, sin embargo, el descenso en el costo de la producción que provoca el trabajo mecánico, ensancha el consumo del producto y surge una demanda creciente de brazos, que concluye generalmente por dar ocupación a un número de trabajadores mayor que el que actuaba en el momento de iniciarse la evolución industrial.

Hace un siglo, observa un distinguido economista, la industria del tejido de algodón en Inglaterra daba empleo a 8.000 obreros y distribuía 4.000.000 de francos bajo forma de salarios. Actualmente el número de obreros excede de 500.000 y los salarios oscilan de 700 a 800:000.000 de francos.

El aumento de producción en la rama industrial favorecido por las máquinas, promueve también el ensanche del trabajo en las demás esferas de la actividad económica, a mérito de la ley de las salidas, de que nos ocuparemos más adelante, resultando entonces una ampliación general de los horizontes económicos, de la que aprovechan los mismos obreros despedidos y sobre todo las generaciones subsiguientes. Cada día, por otra parte, se reducen los males de la incorporación de las máquinas, en razón de que las nuevas luchas dentro de los talleres se entablan no ya, como en los comienzos de la evolución industrial, entre el obrero y la máquina, sino entre la máquina vieja y la máquina nueva, lo que hace menos radical la transformación del trabajo.

No tienen el mismo fundamento las demás objeciones que hemos enumerado.

Por el hecho de multiplicarse el esfuerzo de la producción no va a surgir una oleada asustadora de productos, desde que el trabajo mecánico está sujeto, como el manual, a la ley de la oferta y la demanda.

Los ciclos de producción activa y de estagnación completa tienden, en casi todas las industrias, a convertirse en una tarea continuada, regular y metódica, aun cuando hay casos en que la paralización es forzosa, como ocurría den-

tro de nuestros antiguos saladeros, desprovistos de materia prima en determinada época del año.

La esclavitud del obrero que dirige una máquina, es sin duda alguna más humana y menos embrutecedora que la esclavitud del trabajo manual.

Los salarios, finalmente, lejos de declinar mejoran a medida que la condición del obrero se hace más intelectual, aparte de que la difusión de las máquinas, al abaratar el costo de todos los productos, hace cada día más fáciles y más completas las condiciones generales de la vida.

LA PARTE DEL CAPITAL EN LA PRODUCCION

¿Son acaso improductivos los capitales? ¿Es acaso el capitalista un vampiro que chupa la sangre del obrero, según la máxima socialista? ¿Constituye un robo la apropiación individual del capital?

Adviértase que los mismos que contestan afirmativamente esas preguntas, reconocen los títulos del pequeño productor a sus útiles y herramientas de trabajo; el perfecto derecho, por ejemplo, del agricultor sobre el arado o sobre la yunta de bueyes que maneja personalmente. ¿Pero qué diferencia existe, del punto de vista de la legitimidad del capital, entre el arado que pertenece al agricultor y el arado que pertenece a una empresa que arrienda el trabajo del agricultor? Absolutamente ninguna. Si el capital es legítimo en un caso, también lo es en el otro.

En cuanto al fondo mismo de la tesis socialista, es necesario cerrar los ojos a la luz para negar la productividad del capital. La intervención de una máquina multiplica por dos, por diez o por veinte los resultados del trabajo manual y si tal aumento se produce mal puede afirmarse que el capitalista no tiene derecho alguno a entrar en la distribución de las utilidades de la producción.

¿CREA EL CREDITO CAPITALES?

El crédito es la confianza en la devolución o reintegro de un valor. Cuando el banquero descuenta un conforme o

presta sobre un vale; cuando el capitalista otorga una cantidad de dinero en hipoteca; cuando el comerciante realiza ventas o negocios a plazo, siempre se procede sobre la base de que en el momento pactado quedarán devueltos los valores que se anticipan en alguna de esas formas. El que recibe un billete de banco convertible en oro, tiene la seguridad de que si se presenta en la ventanilla de conversión le entregarán el metálico que el billete representa.

Pero el banquero, se dice, sabe que puede emitir en billetes una cifra más alta que la del encaje, en razón de que el público retiene siempre cierta cantidad de billetes, a condición de que inspiren confianza, por la mayor comodidad que ofrecen con relación al oro o la plata. Es cierto; pero también lo es que a cambio de los billetes que lanza el Banco a la circulación ingresan conformes, vales u otros papeles de comercio representativos de valores que existen realmente en plaza, pudiendo decirse, en consecuencia, que el billete en ningún caso crea valores, sino que se limita a dar circulación a los que han motivado su salida al mercado. En el mismo caso o en otros más claros todavía se encuentran las demás operaciones de crédito.

Hay a este respecto una verdadera confusión de ideas y de términos. El crédito no crea valores, pero puede transformar y transforma los valores inactivos en valores activos, los valores que nada producen en valores reproductivos. El Banco, por ejemplo, recibe los ahorros de la plaza, que son en general improductivos para sus dueños, y luego que forma con ellos masas importantes los consagra a la reproducción, mediante descuentos de conformes o préstamos de diversa especie. Es en este sentido y no en otro que puede admitirse que el crédito crea capitales.

MIGRACION DE CAPITALES

Hállanse los capitales muy desigualmente distribuídos en los distintos mercados. Los países de poderoso ahorro y de grandes industrias los tienen en abundancia, mientras que los países nuevos, de industrias inexplotadas, carecen de ese

irremplazable factor de progresos económicos. En los primeros el interés es bajo, porque los capitales aumentan rapidamente a la vez que su demanda se hace más débil, a consecuencia de la misma expansión ya adquirida por las instalaciones industriales. En los segundos, por el contrario, el interés es alto, porque el ahorro es pequeño y la demanda de capitales se acrecienta en todos los ramos inexplotados de la actividad industrial. Tiene que producirse y se produce, por lo tanto, una corriente migratoria análoga a la de los hombres. Cuando en una región muy poblada el salario es bajo y el trabajo escasea y en otra región el salario es alto y el trabajo abunda, transpone las distancias el obrero y se radica allí donde su porvenir y el de su familia se presenta más risueño. Pues lo mismo ocurre con los capitales. Emigran de los mercados donde el interés es bajo y se incorporan a las plazas donde la remuneración es más halagadora.

Casi todas nuestras grandes empresas son tributarias del capital extranjero. Buena parte de los ferrocarriles, los tranvías, muchas casas exportadoras e importadoras, las aguas corrientes, los frigoríficos, los empréstitos externos se encuentran en este caso.

La incorporación de capitales extranjeros puede ser estimulada oficialmente por medio de primas o por medio de la garantía de un mínimo de interés. De este último procedimiento emanan nuestras líneas de ferrocarriles. La garantía de un mínimo de interés, tratándose de empresas que no tienen asegurado el buen éxito desde los comienzos, ha dado siempre mayores resultados que la prima, y se explica que así sea. La prima puede ser arrebatada en un mal negocio y carece, en consecuencia, para los colocadores de dinero de la seguridad perfecta que ofrece el otro sistema, en que sean cuales fueren los riesgos, siempre se paga el interés garantido.

EL AHORRO COMO BASE PARA LA FORMACION DE CAPITALES EN EL URUGUAY

El Uruguay empieza a practicar el ahorro en grande escala.

Lo demuestran las siguientes cifras relativas a los depósitos de dinero constituídos en los bancos y en la Caja del Ahorro Postal:

Años	Banco República	Bancos Privados	Ahorro Postal	Banco Hipotecario	Total
	$	$	$	$	$
1915	4:314.295	11:582.139	—	—	15:896.434
1916	6:103.515	15:179.610	—	261.950	21:545.075
1917	8:854.646	19:255.090	—	792.475	28:902.211
1918	11:633.029	22:358.937	—	1:267.125	35:259.091
1919	16:776.884	31:570.431	—	1:860.975	50:208.290
1920	18:460.476	35:835.456	40.962	2:321.925	56:658.819
1921	23:839.476	43:049.096	55.297	2:705.375	69:649.244
1922	26:538.595	38:504.214	52.061	2:910.375	68:005.245
1923	29:026.591	31:058.100	53.404	3:204.900	63:342.995
1924	30:666.803	25:440.034	44.504	3:868.225	60:019.566
1925	31:404.067	25:365.335	37.820	4:413.575	61:220.797
1926	35:497.003	28:787.902	222.801	4:678.850	69:186.556
1927	41:015.146	36:089.409	1:019.536	5:554.900	79:678.991
1928	45:970.931	35:859.788	2:183.337	6:662.700	90:676.756
1929	49:571.890	42:895.098	4:890.189	7:938.000	105:295.177
1930	50:213.549	50:441.358	7:959.002	9:200.450	117:814.359

La Caja del Ahorro Postal, instalada en 1919, responde al propósito de "facilitar y extender el ahorro popular y principalmente hacerlo posible en las clases menos favorecidas de la sociedad". Funciona bajo la dependencia de un Consejo de Administración, regido por el presidente del Banco de Seguros, el director de Correos, el presidente del Banco Hipotecario, el director de Enseñanza Primaria y un delegado del Directorio del Banco de la República.

Sus operaciones se efectúan por intermedio de las Oficinas y Agencias Postales. Cada libreta no puede exceder de $ 2.500, salvo el caso de las sociedades de socorros mutuos de beneficencia, en que pueden llegar hasta $ 10.000. El interés mínimo es del 4 %. Toda persona, sea cual fuere su edad o estado civil, puede obtener una libreta y operar a nombre propio. Los depósitos se efectúan en dinero o en sellos

postales especiales. Los fondos se depositan en el Banco de la República, debiendo invertirse el 85 % en títulos de deuda pública, obligaciones hipotecarias o bonos de construcción de obras municipales. Es obligatorio en todas las escuelas primarias, públicas y particulares, dictar una clase semanal acerca del ahorro.

Las instituciones de crédito inglesas, como las nuestras, hállanse habilitadas, a la par de las oficiales, para absorber el ahorro nacional, pero tienen que verter sus fondos en el "National Debt Office", que es una corporación que depende directamente del Parlamento.

CLASIFICACION DE LAS INDUSTRIAS

Existen diversas fuentes de producción de valores. Los elementos que pone a contribución el agricultor para la producción del trigo, no son iguales a los que emplea el molinero para la elaboración de harinas, ni a los que emplea el comerciante que compra el producto para revenderlo al consumidor. De ahí la conveniencia de clasificar las distintas esferas de la producción y de estudiar separadamente el mecanismo de cada una de ellas.

Las siguientes categorías abarcan, en sus lineamientos fundamentales, todas las manifestaciones de la actividad productora: industria extractiva, industria agrícola, industria ganadera, industria manufacturera o fabril, industria comercial, industria de transportes, profesiones liberales, funciones públicas, servicios personales.

———————

VI

Industrias extractivas

El pescador aprovecha un producto de la Naturaleza, tal como la Naturaleza lo ofrece, sin haber colaborado directa ni indirectamente en su producción. En el mismo caso encuéntranse el que captura animales salvajes, el que corta árboles naturales, el que obtiene arena de las playas, el que saca piedras de una cantera, el que explota minas de metales preciosos, de carbón de piedra o de hierro.

Todos esos productos y otros análogos constituyen la esfera de acción de las industrias extractivas, que tienen, como se ve, un carácter bien preciso: la total ausencia de la dirección del hombre en la formación de los productos que ellas abarcan.

Una vez que el hombre toma ingerencia en la producción y colabora en la acción de la Naturaleza, la industria extractiva pierde su carácter y se transforma en otra rama distinta de la producción. Si en vez de matar animales salvajes, para el aprovechamiento inmediato de la carne, se hacen tropas de ganados y se vigila su producción, la industria extractiva se transforma en industria ganadera. Si en vez de talar los montes naturales, se multiplica la cantidad de árboles y se efectúan cortes regulares que eviten la destrucción de la planta, la industria extractiva se transformará en arboricultura, una rama de la agricultura de gran desarrollo actualmente. Si en vez de agotar los peces, se aumenta su cantidad, mediante la agregación de nuevas especies y su aprovecha-

miento ordenado y racional, la industria extractiva habrá evolucionado a la pisicultura.

Puede decirse, en términos generales, que todas las industrias extractivas que recaen sobre la materia orgánica ofrecen base más o menos amplia a la intervención inteligente del hombre y pueden, en consecuencia, evolucionar hacia otras industrias, mientras que están condenadas a seguir siendo extractivas las que actúan a expensas de la materia inorgánica. Las minas se explotan mientras dura el material acumulado por la Naturaleza; las canteras, mientras existe en ellas la piedra de que la Naturaleza las ha dotado. Una vez que se agota la riqueza natural, queda extinguida la fuente de riqueza.

Nuestras industrias extractivas están principalmente constituídas por la pesca en el estuario del Río de la Plata, por la explotación de anfibios en las costas de Maldonado y de Rocha, por la extracción de piedra y arena en distintos puntos del territorio, por las minas de oro de ciertos departamentos, por los productos de la caza y por la explotación de montes en las márgenes de los ríos y arroyos.

LA PESCA

La pesca en el estuario del Plata y en nuestros ríos y arroyos interiores, que podría y debería constituir una importantísima fuente de riqueza dentro y fuera del país, continúa huérfana de toda reglamentación.

Durante la Administración Batlle y Ordóñez la Asamblea dictó una ley por la que se creaba el Instituto de Pesca con estos tres grandes cometidos: la creación de viveros destinados a la aclimatación, selección y propagación de las mejores especies en la costas marítimas y en los ríos y arroyos interiores; la pesca en gran escala, con destino al consumo nacional y a la exportación; la industrialización del pescado.

El Instituto de Pesca debía procurar la multiplicación de las variedades más ricas y productivas ya existentes en el país; debía importar semillas extranjeras, y mediante una

prolija selección multiplicar las más adaptables a nuestras aguas, a nuestra temperatura y a nuestro clima en general; debía difundir esas especies nativas o importadas en nuestras costas marítimas y también en las aguas de nuestros ríos y arroyos interiores, como medio de que las poblaciones de campaña pudieran incorporar a su mesa el plato de pescado; debía tener laboratorios para el estudio de los peces, y viveros para su multiplicación y selección; debía tener una flota apropiada para abordar la explotación industrial de la pesca en las costas del Este y para el transporte del pescado a un gran depósito central en Montevideo, que haría remesas a todo el interior del país; debía tener una fábrica de conservas que utilizara el producto que no pudiera venderse fresco, aplicando los procedimientos industriales más adelantados en este ramo importantísimo del comercio mundial.

Los viveros y el asiento principal del Instituto debían establecerse en Punta del Este, de acuerdo con el decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo, y allí empezaron de inmediato los trabajos bajo la dirección del profesor Nelson Wisner, distinguido técnico norteamericano contratado por nuestra Legación en Wáshington. Mientras se desarrollaba el programa de las construcciones en Maldonado, fué enviado a Europa el director del Instituto, con el propósito de adquirir, en las mejores condiciones, un buque especial para iniciar la tarea, un laboratorio de estudios y todo el material necesario para la instalación del Instituto. Desgraciadamente, cuando parecía llegado el momento de llevar a cabo esas adquisiciones, estalló la crisis económico-financiera de 1913, intensificada un año después por la conflagración mundial, paralizándose con ello la obra del profesor Wisner y la realización de un grande y fecundo plan que hubiera podido poblar nuestras costas del Este con grandes colonias pesqueras y proveer de alimento rico y abundante a todas las poblaciones del interior de la República.

Bastará saber que apenas promulgada la ley de creación del Instituto de Pesca, el capital privado promovió

la organización de dos fuertes empresas, una de ellas para el planteamiento de cuatro colonias de pescadores, desde la barra del arroyo Solís hasta el puerto de la Coronilla, en una superficie de 7.000 hectáreas, y fábricas de salazón y conservas; y otra en el puerto de Maldonado, con instalaciones fijas en la Isla de Gorriti y una fuerte flota pesquera. La primera sólo pedía al Estado exención de impuestos y el derecho de expropiar la superficie necesaria para el establecimiento de las colonias, y la otra el usufructo temporario de una faja de tierra. Eran los primeros resultados de la intervención del Estado. Después habrían venido otros. Pero los mismos factores económicos que detuvieron el planteamiento del Instituto de Pesca hicieron fracasar también esas dos importantes obras de la iniciativa particular.

El Director del Instituto, que no se resignaba a permanecer de brazos cruzados, pidió y obtuvo después de la paralización de los trabajos en Maldonado, que se le comprara un pequeño vapor, con el cual realizó durante largos meses pescas abundantes con destino al consumo de Montevideo y de todas las poblaciones del interior del país servidas por el ferrocarril.

Habrá que reanudar algún día el fecundo pensamiento que hizo fracasar la crisis de 1914, para sacar partido de inmensas riquezas que permanecen al margen de nuestro desenvolvimiento industrial.

El Estado monopoliza actualmente un ramo de la pesca: el de los anfibios que pueblan las islas e islotes de las costas de Maldonado y de Rocha.

Durante largos años la pesca de lobos estuvo en manos de empresas concesionarias, que abonaban al Fisco una cantidad fija de $ 7.000 al año y ponían a contribución todos los ejemplares que encontraban en las islas, sin distinción de edad ni de sexos, en batidas destructoras que conducían fatalmente al exterminio de esa importante fuente de la riqueza pública. Los excesos de las compañías concesionarias determinaron un movimiento de defensa en los Poderes Públicos, llegándose, finalmente, desde 1910 al régimen de la explotación directa por el Estado, que es el que hoy rige.

Una estadística levantada por el Jefe Político de Maldonado en 1893, establecía que en los 20 años corridos desde 1873 las empresas concesionarias habían tenido el siguiente movimiento de entradas y gastos:

303.340 pieles a $ 4.70 cada una ...	$	1.427 108
50.165 arrobas de aceite a $ 1.40 ...	"	60.188
Gastos de faena, arrendamientos e impuestos	"	308.248

El valor anual de las exportaciones de cueros y aceite de lobos, durante los 18 años transcurridos desde 1910 hasta 1930, oscila desde el mínimo de $ 16.165 en 1916, hasta el máximo de $ 105.932 en 1919.

Faltan datos completos acerca de la pesca común. Sólo anota la estadística oficial el movimiento del muelle de pescadores ubicado en la calle Colombia, sobre los terrenos ganados al mar por las obras del puerto de Montevideo. Arroja las siguientes cifras:

AÑOS	Kilogramos obtenidos	Kilogramos exportados
1926	13:844.975	3:141.580
1927	13:630.025	3:660.760
1928	11:105.550	3:562.440
1929	10:513.580	4:036.360
1930	5:702.875	2:577.160

EXPLOTACION DEL SUBSUELO

Con el propósito de estimular el aprovechamiento de las riquezas minerales del subsuelo, obtuvo también el Gobierno del señor Batlle y Ordóñez del Cuerpo Legislativo la creación de dos importantes organismos: el Instituto de Geología y Perforaciones y el Instituto de Química Industrial. El primero para descubrir y estudiar nuestras riquezas, y el segundo para utilizarlas o, mejor dicho, para abrir rumbos al espíritu de empresa y formar a la vez técnicos industriales.

Fueron altamente promisores los comienzos. El Estado contrató técnicos de reconocida competencia y adquirió laboratorios y máquinas perforadoras de gran potencia. Debía averiguarse, en primer término, si existe en nuestro suelo el combustible necesario para impulsar el desarrollo de la producción fabril. Pero cuando todo estaba pronto para la iniciación de los trabajos, estalló la crisis económico-financiera de 1913 y luego la más grave de 1914, y al año siguiente, durante la liquidación de esa crisis, el Gobierno del doctor Viera quitó todos los elementos al Instituto de Geología, empezando por la partida destinada a gastos de funcionamiento, con lo cual su personal de geólogos, ingenieros y capataces tuvo que recluirse en Montevideo, a la espera de la terminación de sus contratos.

El Instituto de Química Industrial pudo escapar al desastre y desarrollar una parte de su programa, gracias a sus cursos de Química Industrial y a la acción de su fábrica de productos químicos.

Entre los rubros de nuestro comercio de importación figuran los que reproducimos en seguida:

	1915		1920	
	Litros	Valor $	Litros	Valor $
Fuel Oil	5:155.000	72.000	83:485.000	1:169.000
Gasolina	5:579.000	352.000	2:847.000	185.000
Kerosene	23:522.000	1:095.000	20:397.000	979.000
Nafta	5:460.000	546.000	17:815.000	1:781.000
	Toneladas			
Carbón mineral	234.687	2:346.870	422.293	4:222.930

	1925		1930	
	Litros	Valor $	Litros	Valor $
Fuel Oil	152:349.000	2:133.000	313:741.000	4:392.000
Gasolina	9:358.000	608.000	3:687.000	240.000
Kerosene	32.057.000	1:539.000	44:141.000	2:119.000
Nafta	29:905.000	2:991.000	109:856.000	10:986.000
	Toneladas			
Carbón mineral	352.531	3:525.310	376.965	3:769.650

Si la racha de economías de 1915 no hubiera arrebatado al Instituto de Geología sus medios de trabajo, habría ya resuelto el Uruguay, afirmativa o negativamente, el problema del combustible nacional, deteniendo o suprimiendo quizá algunos de los rubros del cuadro que antecede, sin perjuicio de emprender el estudio definitivo del aprovechamiento hidroeléctrico del Río Negro, del Salto Grande y del Queguay, autorizado por leyes posteriores.

MINAS

El producto de la venta de oro extraído de las minas del Departamento de Rivera, durante los 45 años transcurridos desde 1885 hasta 1930, no llega en ningún año al nivel de $ 100.000. La cifra más alta ($ 86.938) corresponde a 1890 y la más baja ($ 95) a 1926.

Nuestro Código de Minería reclama reformas encaminadas a facilitar las investigaciones, a estimular el trabajo efectivo de las minas, y a dar a los concesionarios plazos amplios y además absoluta tranquilidad al trabajo durante esos plazos.

Ha dado lugar la propiedad de las minas a interesantes controversias. Sostienen los unos que las minas pertenecen al propietario de la superficie del terreno en que se encuentran, a título de accesión. Es el sistema que prevalece en los países anglosajones, donde la explotación minera ha adquirido su más alto grado de desarrollo. Afirman los otros que las minas son riquezas ignoradas para el dueño de la superficie del terreno y que, en consecuencia, pertenecen exclusivamente a la persona que las descubre y que las coloca en el comercio de los hombres. Establecen finalmente otros que las minas corresponden a la Nación y que ésta puede explotarlas directamente o conceder su propiedad al descubridor o denunciante, bajo tales o cuales garantías encaminadas a promover la explotación de esa importante rama de la riqueza pública.

Del punto de vista económico el mejor sistema es aquel que más eficazmente contribuye al desarrollo de la explota-

ción minera. En los países donde el aprendizaje industrial está hecho, donde el capital ya tiene el hábito de dirigirse a las minas, el sistema de la accesión puede ser y es la más eficaz de todas las soluciones. En países nuevos, donde está por hacerse el aprendizaje industrial y donde la explotación minera no constituye un empleo prestigioso para el capital, hay positiva conveniencia en estimular la actividad individual, consagrando el derecho del descubridor o denunciante, dentro de ciertas condiciones reglamentarias que eviten el abandono de las minas descubiertas.

El Código de Minería de la República Oriental, basado en estas consideraciones, establece que las minas pertenecen a la Nación; que los particulares pueden obtenerlas en posesión y propiedad con la obligación expresa de laborarlas y disfrutarlas; que cualquier individuo puede hacer exploraciones para descubrir y reconocer criaderos minerales; que todo el que pretende una mina debe presentarse ante la autoridad judicial y obtener la inscripción de su denuncia, una vez llenados ciertos trámites de publicidad; que el dominio de las minas se pierde cuando durante seis meses consecutivos no actúan en ella cuatro operarios, por lo menos; todo ello bajo la superintendencia de la Inspección General de Minas, que es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones del Código.

PIEDRA Y ARENA

La exportación de piedra y arena ha tenido el siguiente movimiento en el último quinquenio:

	ADOQUINES		PIEDRA COMUN		ARENA	
Años	Toneladas	Valor $	Toneladas	Valor $	Toneladas	Valor $
1926......	3.999	22.395	363.658	545.491	1:572.432	1:252.924
1927......	13.855	77.588	418.028	628.556	1:936.864	1:936.864
1928......	15.005	63.912	481.239	721.871	2:170.553	2:170.553
1929......	7.146	40.473	437.164	655.661	2:350.199	2:350.199
1930......	8.053	45.097	494.295	1:411.735	2:298.415	2:748.385

MONTES

Las riquezas extractivas, constituídas por los montes naturales, han desaparecido casi en absoluto, por la forma destructora empleada por los arrendatarios y concesionarios de las islas y de las costas de nuestros ríos y arroyos.

El Vivero de Toledo fundado en 1911, durante la Administración Batlle y Ordóñez, fué creado precisamente para llenar el vacío producido por la desaparición de los montes naturales.

Durante los 19 años transcurridos desde entonces, el Vivero ha distribuído una gran cantidad de árboles y a la vez ha estimulado, con el ejemplo, la iniciativa de las autoridades departamentales para el planteamiento de viveros regionales, creando así un fuerte movimiento de repoblación forestal, que dará a la agricultura y a la ganadería las ventajas climatéricas que la tala de los montes naturales había hecho perder en absoluto, a las industrias una materia prima importante y al país en general un combustible barato.

He aquí su movimiento de ventas y donaciones durante ese período:

1912	.. 300.000 árboles		1922	. 700.000 árboles	
1913	.. 350.000	,,	1923	. 700.000	,,
1914	.. 400.000	,,	1924	. 900.000	,,
1915	.. 450.000	,,	1925	. 900.000	,,
1916	.. 550.000	,,	1926	. 1:000.000	,,
1917	.. 550.000	,,	1927	. 1:200.000	,,
1918	.. 650.000	,,	1928	. 1:850.000	,,
1919	.. 650.000	,,	1929	. 696.000	,,
1920	.. 500.000	,,	1930	. 834.000	,,
1921	.. 500.000	,,			

Las ventas absorbieron 9.093.740 ejemplares y las donaciones 2.598.581, quedando al finalizar el año 1930 una existencia importante para cubrir la demanda de la campaña.

VII

La industria agrícola

Consiste la agricultura en la labranza o cultivo de la tierra, como medio de producir los vegetales que necesita el hombre.

Es un trabajo de producción que reviste distintas formas. Cuando las tierras son baratas se consigue la mayor amplitud de las cosechas trabajando áreas extensas, sobre la base exclusiva de la fertilidad natural, sin necesidad de recurrir a los abonos, ni a los demás procedimientos de que se vale la técnica industrial adelantada. Esa primera faz de los trabajos agrícolas se llama agricultura extensiva.

Cuando las tierras se valorizan es forzoso buscar la mayor amplitud o riqueza de las cosechas mediante la conservación y aumento de los poderes fertilizantes de la Naturaleza, porque el gasto de los abonos resulta más económico que el arrendamiento o empleo de mayores áreas. Es la forma adelantada de los trabajos agrícolas y se le llama agricultura intensiva.

Ha recogido un agricultor 500 bolsas de trigo y se propone recoger 700 en la cosecha siguiente. Si el arrendamiento es bajo, ampliará su chacra; si es muy alto, preferirá enriquecer la superficie que tiene y aumentar así la productividad de la chacra primitiva.

La evolución agrícola sigue las oscilaciones del precio de la tierra.

Agricultura vampiro, ha llamado Leibig a la que se contenta con recoger las cosechas, sin devolver jamás a la tie-

rra los numerosos componentes que cada planta le arranca en su formación. Empobrecida la chacra, después de una serie más o menos larga de cosechas decrecientes, el agricultor cambia de asiento y se instala en otra chacra. Es el espectáculo que ofreció nuestro Departamento de Canelones al finalizar el siglo XIX: trigo y maíz había producido alternativamente durante largo tiempo, debilitándose de tal manera sus riquezas naturales, que de agrícola hubo necesidad de transformarlo en ganadero, a fin de que la tierra empobrecida se reconstituyera gradualmente por el reposo prolongado y por los abonos. Una variante de la ley de restitución que la agricultura intensiva inteligente ofrece sin necesidad de cambiar de asiento, con ayuda del empleo constante de los abonos y del sistema complementario de la rotación de los cultivos, o sea de una serie de sucesivas plantaciones que llevan sus raíces a distintas profundidades del terreno o que absorben distintos elementos vitales, ofreciendo a las fuerzas naturales el reposo necesario para reconstituirse y vigorizarse.

La explotación agrícola puede ser abordada por el propietario del terreno, por arrendatarios o por medianeros.

Ofrece grandes ventajas la explotación por el propietario, del punto de vista de la conservación cuidadosa y constante de las fuerzas fertilizantes de la tierra.

La explotación por arrendatarios conduce, en cambio, al agotamiento de las fuerzas de la tierra, especialmente dentro del régimen de los contratos a corto término, que es el régimen de todos los países nuevos, donde la falta de estabilidad de los valores territoriales inclina a los propietarios y a los arrendatarios a no ligarse por largo tiempo. Nuestro Código Civil estableció el plazo máximo de 10 años, prorrogado luego, pero raros son los contratos que llegan a la mitad. El arrendatario no se preocupa, a causa de ello, de conservar y enriquecer los poderes fertilizantes de la tierra, con abonos abundantes y una rotación inteligente de los cultivos, y sólo se preocupa de obtener los más altos rendimientos con el mínimo de gastos. No ocurre lo mismo en los países viejos, de valores estables, en Inglaterra, por ejemplo, donde siempre se contrata a plazos larguísimos,

que vinculan realmente el arrendatario a la tierra, con el aditamento de una legislación agraria, como el "Holding Act" de 1900, que autoriza al agricultor a cobrar el enriquecimiento de la tierra obtenido a expensas de los abonos que haya empleado.

La medianería, o sea la asociación que forman el dueño del terreno y el agricultor que lo explota, es un excelente sistema, que abre camino al colono que no tiene otro capital que el de sus brazos y le permite a la larga comprar ese terreno u otro de mejores condiciones.

Hay un cuarto sistema, ¡el de la venta a plazos amplios, que permite efectuar los pagos con ayuda de los propios rendimientos de la cosecha. Produce excelentes resultados en los países de tierra barata y por consiguiente de cuotas bajas, fácilmente pagaderas con cosechas mediocres. Pero en los países de tierra cara como el nuestro, sólo es realizable a condición de que los plazos se alarguen considerablemente hasta 30 años, en la forma en que lo hace el Banco Hipotecario, que ha conseguido con ello algunos resultados, como lo veremos más adelante.

Para que pueda apreciarse la situación actual de nuestra agricultura, reproducimos a continuación las principales cifras del último decenio:

	Número de predios	Nacionalidad de sus jefes		Forma de explotación		
		Uruguayos	Extranjeros	Propietarios	Arrendatarios	Medieros
1920-21	33.087	27.746	5.341	15.503	13.814	3.770
1921-22	35.873	30.077	5.796	17.276	14.175	4.422
1922-23	31.561	26.540	5.021	15.553	11.973	4.035
1923-24	38.387	33.132	5.255	18.973	14.405	5.089
1924-25	34.382	30.158	4.224	16.983	13.112	4.287
1925-26	34.603	30.272	4.331	16.576	13.470	4.557
1926-27	34.735	30.842	3.893	16.333	13.585	4.817
1927-28	37.696	33.577	4.119	17.950	14.524	5.222
1928-29	36.077	32.577	3.500	17.001	14.049	5.027
1929-30	37.306	33.442	3.864	16.835	14.900	5.570

He aquí el número de personas ocupadas en las tareas agrícolas durante ese mismo decenio:

1920-21	92.704	1925-26	96.430
1921-22	96.137	1926-27	95.284
1922-23	83.927	1927-28	103.561
1923-24	107.605	1928-29	101.719
1924-25	96.363	1929-30	97.952

Concretándonos a los cuatro principales productos de nuestra agricultura, véase las cifras que arroja la estadística:

Hectáreas sembradas:

	Trigo	Maíz	Lino	Avena
1920-21	283.254	231.300	31.917	51.954
1921-22	328.650	193.856	24.660	43.260
1922-23	268.450	230.375	34.180	35.180
1923-24	427.147	186.329	42.469	48.686
1924-25	344.108	164.313	59.070	55.763
1925-26	387.164	176.331	74.900	60.329
1926-27	399.812	200.092	70.869	41.220
1927-28	465.804	200.092	71.621	56.005
1928-29	439.926	231.407	77.796	53.533
1929-30	443.915	176.732	117.638	83.232

Quintales de semillas:

	Trigo	Maíz	Lino	Avena
1920-21	183.246	29.602	16.587	32.812
1921-22	228.288	33.863	10.233	26.855
1922-23	185.341	27.393	17.063	23.053
1923-24	301.203	33.204	18.795	37.142
1924-25	254.365	33.303	28.952	41.832
1925-26	275.752	25.331	38.301	42.807
1926-27	305.888	25.408	38.417	31.934
1927-28	364.315	29.279	37.699	47.691
1928-29	347.317	34.624	44.374	45.225
1929-30	361.886	24.684	65.592	69.232

Quintales cosechados:

	Trigo	Maíz	Lino	Avena
1920-21...	2:114.197	1:168.421	245.261	363.151
1921-22...	2:706.281	2:004.250	131.734	300.385
1922-23...	1:402.209	1:222.450	182.753	144.949
1923-24...	3:631.780	1:650.862	299.200	312.898
1924-25...	2:696.653	1:168.494	391.599	459.801
1925-26...	2:728.078	1:358.715	515.583	254.145
1926-27...	2:786.430	846.335	500.289	209.404
1927-28...	4:190.341	1:258.911	496.427	477.945
1928-29...	3:348.723	2:248.742	515.552	367.105
1929-30...	3:580.793	528.950	816.694	562.802

Los precios no dejaron de ser remuneradores, según lo demuestra el siguiente cuadro del promedio de las cotizaciones en el mercado de Montevideo, por cada 100 kilogramos:

	Trigo	Maíz	Lino	Avena
	$	$	$	$
1920 . . .	9.50	6.09	10.47	6.38
1921 . . .	8.53	4.69	7.59	3.92
1922 . . .	5.94	5.00	8.62	4.55
1923 . . .	6.80	4.20	9.10	6.10
1924 . . .	5.22	4.68	8.79	4.22
1925 . . .	6.41	4.06	8.49	3.64
1926 . . .	5.90	4.38	6.04	3.66
1927 . . .	5.08	4.04	5.83	5.15
1928 . . .	4.25	3.56	5.93	3.36
1929 . . .	4.49	4.93	6.85	3.94
1930 . . .	4.26	3.26	7.37	2.75

He aquí el valor de las cosechas de los cuatro productos de que nos ocupamos:

	Trigo	Maíz	Lino	Avena
	$	$	$	$
1920-21	18:034.101	7:115.687	1:861.530	1:423.355
1921-22	16:075.247	9:399.932	1:135.549	1:366.749
1922-23	9:535.021	9:112.292	1:163.049	884.188
1923-24	18:957.896	6:933.520	2:629.971	1:320.433
1924-25	16:395.652	5:468.551	3:301.178	1:572.520
1925-20	16:095.660	5:516.382	3:114.121	1:296.170
1926-27	14:155.034	3:706.947	2:916.684	1:078.430
1927-28	17:808.949	3:086.000	2:948.812	1:601.116
1928-29	14:332.536	8:005.522	3:701.668	1:354.620
1929-30	15:254.178	2:676.487	6:021.245	1:547.705

Véase finalmente el cuadro de nuestras exportaciones de lino, maíz, trigo y harina en un extenso período de 28 años (quintales):

Años	Trigo	Maíz	Lino	Harina de trigo
1903...	90.053	254.757	222.720	7.077
1904...	58.949	508.592	200.039	27.817
1905...	540.416	7.179	137.964	49.409
1906...	2.634	2.390	105.054	5.162
1907...	228.505	22.175	200.706	59.517
1908...	501.766	4.949	175.908	66.538
1909...	719.700	196.989	128.946	85.728
1910...	39.267	48.412	106.455	88.062
1911...	31.987	1.750	132.138	105.110
1912...	161.845	3.465	167.089	238.119
1913...	190	800	458.277	89.683
1914...	2.721	530	271.529	1.834
1915...	4.683	23.591	143.317	25
1916...	98.618	3.514	81.803	88.797
1917...	—	1.376	3.594	8.709
1918...	268.854	1.618	26.749	414.482
1919...	171.444	2.420	132.412	151.776
1920...	7.318	447	199.070	8.661
1921...	37.557	53.070	225.379	59.784

Años	Trigo	Maíz	Lino	Harina de trigo
1922...	81.023	31.391	127.094	27.344
1923...	58.541	58.927	190.488	1.966
1924...	1:144.224	28.281	282.026	185.908
1925...	386.542	10.880	374.346	162.965
1926...	183.703	1.055	531.635	123.858
1927...	277.484	609	577.557	169.350
1928...	1:369.296	600.495	604.273	194.472
1929...	973.402	100.076	553.202	132.938
1930...	424.215	160.442	791.487	215.985

LA SEMILLA DE PEDIGREE

La acción del Estado en el mejoramiento de las cosechas está representada, durante el decenio 1920-1930, por las compras y ventas a cargo de la Comisión Nacional de Semillas y por la producción de semillas de pedigree en el campo experimental de La Estanzuela.

La Comisión Nacional compraba semillas de buena calidad, las limpiaba y seleccionaba y luego las repartía entre los agricultores, recibiendo, en cambio, cantidades equivalentes de la cosecha anterior. He aquí el número de agricultores favorecidos y la cantidad de kilogramos de trigo, avena y lino distrubuídos entre ellos:

Años	Agricultores	Kilogramos de trigo	Kilogramos de avena	Kilogramos de lino
1921.......	2.964	1:772.482	284.750	45.240
1922.......	1.930	996.100	151.432	123.240
1923.......	5.527	3:003.830	543.440	273.500
1924.......	2.132	592.410	208.400	131.200
1925.......	2.284	1:392.900	119.400	264.940
1926.......	5.227	2:090.235	139.074	102.980
1927.......	4.790	1:565.589	545.630	191.150
1928.......	2.542	1:385.990	150.599	146.050
1929.......	6.913	1:067.222	283.775	456.320
1930.......	8.930	1:547.220	130.590	1:023.780

Las compras de semillas eran estimuladas con ayuda de créditos otorgados por el Banco de la República.

La obra del Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional de La Estanzuela, es de producción de semillas de pedigree. Su fundador y director, el doctor Boerger, contratado durante la Administración de Batlle y Ordóñez, empezó a trabajar desde 1911 en el Vivero de Toledo, en La Estanzuela, en la Estación Agronómica de Cerro Largo, y finalmente de nuevo en La Estanzuela, sobre la base de una gran variedad de semillas y una rigurosa selección, hasta obtener después de largos años de labor la semilla de mejor calidad por su peso, por su color, por su riqueza, por su productividad y por su adaptación a las condiciones de nuestro suelo y de nuestro clima. Una vez obtenida esa semilla tipo, empezó el trabajo de reproducción en grande escala con el propósito de revenderla a los agricultores. He aquí la cantidad de kilogramos de semillas de pedigree vendidas por el establecimiento en el último decenio:

Años	Trigo	Maíz	Lino	Avena
1921.......	394.950	15.100	8.500	8.600
1922.......	396.488	21.000	10.800	13.177
1923.......	165.305	14.155	4.732	12.120
1924.......	261.682	19.069	13.621	13.135
1925.......	236.838	25.765	7.580	22.522
1926.......	230.324	18.233	12.245	11.491
1927.......	286.695	34.469	8.150	9.678
1928.......	365.775	30.785	27.180	9.700
1929.......	264.175	16.325	26.457	12.832
1930.......	321.495	25.371	40.751	6.936

El Campo Experimental de La Estanzuela no alcanza para cubrir las crecientes demandas de los agricultores. Pero las Estaciones Experimentales de la Facultad de Agronomía se encargan de complementar la obra, mediante estudios de adaptación a la zona del territorio en que actúan y día llegará en que toda la producción agrícola sea a base

de semillas de pedigree, incesantemente renovadas y mejoradas, con lo cual se podrá obtener dentro de las mismas superficies sembradas, el doble o el triple de las cosechas normales.

ESTADO DE LA VITICULTURA NACIONAL

Del creciente desarrollo de este rama de la producción agrícola instruyen las siguientes cifras:

Años	Hectáreas que ocupan los viñedos	Número de cepas	Kilos de uva cosechados	Litros de vino elaborados
1920...	6.983	28:632.846	56:486.762	36:092.671
1921...	7.319	30:857.707	37:455.599	22:998.180
1922...	7.572	31:396.706	48:821.136	31:073.254
1923...	8.058	33:170.521	50:427.743	32:009.939
1924...	8.426	34:950.172	53:765.352	34:266:342
1925...	9.065	36:090.553	58:068.155	36:170.210
1926...	9.904	37:753.155	48:396.255	29:318.697
1927...	10.176	42:363.728	62:822.199	39:910.443
1928...	10.900	44:578.369	57:682.993	35:877.313
1929...	11.955	48:257.319	64:990.453	40:942.219
1930...	12.492	52:518.773	78:414.600	49:501.992

LAS PLANTACIONES DE TABACO

No ofrecen el mismo espectáculo las plantaciones de tabaco, que permanecen estacionarias, según lo demuestran las siguientes cifras de la Inspección Oficial:

	Hectáreas cultivadas	Número de plantas	Kilogramos de cosecha seca
1918	686	5:359.000	431.667
1919	178	2:404.220	832.893
1920	338	4:158.200	629.909
1921	213	2:597.850	149.380
1922	43	614.900	35.410

		Hectáreas cultivadas	Número de plantas	Kilogramos de cosecha seca
1923	......	89	1:502.000	88.210
1924	......	215	3:975.870	227.680
1925	......	121	2:240.700	160.280
1926	......	164	3:177.100	186.385
1927	......	226	3:729.450	242.172
1928	......	279	4:843.000	298.074
1929	......	201	3:181.800	204:046
1930	......	252	3:947.226	210.619

VIII

Algunas de las medidas de fomento agrícola

La población rural, dice el profesor Wagner, se desarrolla en un ambiente de energía, de vigor, de trabajo al aire libre. La jornada y la tarea misma varían según las estaciones. La vigilancia es más difícil, por efecto de la dispersión de los obreros. En los centros urbanos hay menos disciplina y no existe igual moralidad. La población rural forma entonces la gran reserva de fuerza humana, en que necesita renovarse la población industrial de las ciudades. La conservación de la población agrícola es de una necesidad comparable a cualquier otra necesidad, por ejemplo, a la administración de justicia, la instrucción pública, la defensa Nacional, y es por ello que hay que aceptar resueltamente la tarifa proteccionista, aún cuando aumente, lo que no está probado, los gastos de consumo.

Para conservar ese depósito de salud, que es garantía de conservación de la raza, no basta, sin embargo, el cambio de rumbo de la política aduanera.

En un vasto plan de fomento agrícola deben figurar el fraccionamiento obligatorio de la tierra, el reembolso de las mejoras al arrendatario, el "homestead" y un nuevo plan de edificación que permita asociar los trabajos fabriles y los trabajos agrícolas.

FRACCIONAMIENTO OBLIGATORIO DE LA TIERRA

Es el procedimiento a que han recurrido con más energía los países europeos, para contener la despoblación

rural. He aquí sus variantes, según la enumeración de Schwiedland:

Alemania. — La legislación prusiana permite la adquisición de pequeños lotes, a cambio de una renta que se paga en dinero o en trigo. Existe una oficina real que compra y fracciona tierras con destino a venta o arrendamiento. El colono paga el 3 1|2 % del valor del terreno. En ciertas regiones de Prusia funcionan bancos intermediarios entre vendedores y compradores, que facilitan los capitales necesarios mediante obligaciones de 3 1|2 % de interés. que el vendedor recibe como precio.

Inglaterra — Las leyes de 1882, 1887, 1890, 1894 y 1897, promueven la adquisición de pequeñas parcelas para obreros (allotments) y de pequeñas propiedades agrícolas (smalla holdings). Todo obrero tiene derecho de exigir de su Comuna 1 acre de tierra (0.4 hect.), bajo contrato de arrendamiento. Los concejos locales deben procurar tierra al solicitante y a ese fin tienen el derecho de expropiar, fraccionar, drenar, construir caminos y edificar una casa en cada parcela. Los obreros agrícolas hacen propaganda a favor de concesiones de 3 acres y una vaca. Los "smalls holdings act" de 1892 y 1907 preveen la concesión de terrenos de 1 a 50 acres. Los concejos de condado pueden comprar, arrendar o expropiar, según los casos, para atender las solicitudes. Las tierras pueden también ser cedidas a sociedades cooperativas subvencionadas por el Estado.

Dinamarca. — Funcionan comisiones departamentales compuestas de tres miembros, que tienen por encargo propender al establecimiento de pequeñas granjas. Las comunas adquieren tierra con destino a todo trabajador que no puede directamente hacer la compra. Las parcelas deben tener 1 hectárea por lo menos. Apenas se exige al colono una entrega al contado equivalente a un décimo del costo de la tierra, edificios, ganados y maquinarias de explotación. Durante los primeros cinco años el colono sólo está obligado a pagar un interés de 3 %, que es inferior al que el Estado paga por sus títulos de deuda. Transcurrido el primer quinquenio es necesario agregar el 1 % de amortización, elevándose entonces al 4 % el servicio a cargo del colono.

El Gobierno está autorizado para invertir en operaciones de este género hasta 4.000.000 de coronas por año (la corona vale un franco 38), durante los seis años comprendidos de 1909 a 1914. Otra ley de 1907 acuerda a las sociedades creadas para propender al fraccionamiento de la tierra, 5.000.000 más de coronas, al 3 % de interés, para préstamos con garantía de segunda hipoteca.

Noruega. — La ley de 1903 respondió al doble plan de contener la emigración a Estados Unidos y el éxodo a los centros urbanos. El Banco de Colonización surgido de esa ley efectúa préstamos con destino a la compra de 1|2 a 2 hectáreas. Tienen además las Comunas la facultad de comprar terrenos y edificar en ellos casas para obreros. Los préstamos pueden elevarse hasta las 9 décimas partes del valor de las tierras. El reembolso empieza a raíz del primer quinquenio y debe quedar terminado de los 28 a los 42 años.

Suecia. — La ley de 1904 ha afectado gruesas sumas a la colonización. Los préstamos deben hacerse por intermedio de las sociedades colonizadoras y pueden elevarse hasta las 5|6 partes del precio de la tierra y las 3|4 partes del valor de los edificios.

Francia. — La ley de 1906 concedió diversas facilidades al obrero urbano y al obrero rural, para adquirir una vivienda económica y un pequeño terreno. Sus beneficios fueron extendidos por la ley de 1908 a los terrenos que no excediesen de 1 hectarea. La nueva ley creó una dotación de 100 millones de francos, para ser ofrecida al interés del 2 % a las sociedades de crédito inmobiliario, con destino a créditos hipotecarios de 3 1|2 % a las personas que quisieran edificar o adquirir una propiedad. Los préstamos sólo podrían efectuarse bajo la doble condición de que el interesado fuera dueño de la quinta parte de la propiedad adquirida o edificada y que el valor de ésta no excediera de mil doscientos francos.

(Una ley de 1910, dictada con posterioridad a los datos de Schweidland, suprimió la limitación de superficie y elevó el máximo de precio a 8.000 francos. Pero otra ley

de 1912 restableció las dos limitaciones de 1908. La superficie no debía exceder de 1 hectárea, ni el precio de 1.200 francos. Una tercera ley de 1914 ha establecido, finalmente, que cuando a una casa económica se anexe una pequeña explotación agrícola, podrán las sociedades de crédito inmobiliario otorgar préstamos hipotecarios hasta la concurrencia de las 4|5 partes del avalúo total, no pudiendo exceder el préstamo de 2.000 francos).

Uruguay. — Vengamos ahora a lo que ocurre en nuestro país. Respondiendo al mismo movimiento de ideas de los países europeos presentó el Gobierno del señor Batlle y Ordóñez a la Asamblea, en 1912, tres proyectos de colonización que se complementan.

Uno de ellos autorizaba la emisión de $ 500.000 en títulos de deuda, con destino a compras o expropiaciones de tierras, que se fraccionarían en chacras y se revenderían sobre la base de combinaciones con el Banco Hipotecario del Uruguay. Los centros de colonización se establecerían en los parajes más apropiados por la naturaleza de las tierras, su proximidad a las vías de comunicación y las facilidades de transporte a los centros de consumo, para lo cual se gestionarían oportunamente las necesarias facilidades de los ferrocarriles; y en torno de las Estaciones Agronómicas, como medio de aprovechar el impulso progresista de la alta enseñanza agrícola y el ejemplo sugestivo de las granjas agropecuarias.

Recibirían así solución, decía el Mensaje, muchos de nuestros problemas rurales, por ejemplo, el del pauperismo de los ejidos de los pueblos, que tanto y con tan justo motivo ha preocupado a los congresos rurales, llegándose a señalar su existencia como uno de los peligros que más urge remediar. En cada centro de colonización se procuraría, efectivamente, dar entrada a las familias pobres dotadas de propósitos de trabajo, a la par de las familias obreras extranjeras, y hasta podría promoverse, bajo el halago de las facilidades territoriales, la repatriación de muchos de los orientales que han ido a los países limítrofes en busca de colocaciones más permanentes y remuneradoras.

Otro de los proyectos autorizaba al Poder Ejecutivo para expropiar, en las cercanías de cada pueblo, 5.000 hectáreas, con destino a la colonización agropecuaria, cada vez que se formara una agrupación de agricultores o en su defecto una empresa que tomara a su cargo el costo de la expropiación y contrajera el compromiso de colonizar de acuerdo con las bases que el Poder Ejecutivo estableciera.

Muchas de las poblaciones del Interior, decía el Mensaje, tienen que alimentarse con productos agrícolas de otros departamentos, en razón de que la ganadería absorbe la casi totalidad de sus campos. Periódicamente, agregaba, surgen protestas contra ese régimen, que es de incesante empobrecimiento de las zonas urbanas y suburbanas de la campaña. Citaba el Poder Ejecutivo el caso de la Intendencia Municipal de Minas, que gestionaba en esos mismos momentos la creación de una Colonia en las proximidades de la Villa Batlle y Ordóñez, invocando que todo lo que allí se consumía, hortalizas, huevos, manteca, leche, etc.; emanaba de otros mercados y que, sin embargo, por su posición estratégica, estaría habilitada esa localidad para enviar excedentes de producción a diversos centros de consumo.

Y el último facultaba al Poder Ejecutivo para acordar la expropiación de tierras, la construcción por el Estado de un ramal que ligara la colonia con la vía férrea más próxima y la exención de Contribución Inmobiliaria y de Patentes de Giro durante 10 años, a las empresas que se obligasen a colonizar de acuerdo con las siguientes bases:

Que la colonia abarcara una superficie no menor de 15.000 hectáreas, único medio de asegurar el tráfico del ramal férreo, salvo el caso de tierras pertenecientes al mismo propietario que abordase la colonización y que por estar cerca de una vía económica no requiriese el trazado de un ramal; que la empresa colonizadora constituyera un depósito de garantía, que oscilaría de 10.000 a 30.000 pesos; que la tierra fuera fraccionada en chacras que asociaran la ganadería y la agricultura y cuya superficie no excediera de 100, 300 y 500 hectáreas, según la índole de la explotación; que no se adjudicare a cada colono más de una

chacra; que se vinculara al país una inmigración europea selecta equivalente a dos tercios de la población total; que el número de habitantes no bajara de cien personas por cada 1.000 hectáreas; que la colonia quedara instalada y en pleno funcionamiento dentro de los cuatro años contados desde la concesión; que se dedicara el 35 % de la superficie total a cultivos agrícolas y plantación de árboles frutales y maderables; que se proveyera a los colonos de elementos de labor y se fomentare entre ellos las instituciones cooperativas; que se instalara, a título de ensayo práctico, un sistema de regadío artificial; que la empresa sometiera a la aprobación del Poder Ejecutivo el plan detallado de las obras a realizarse; que las diferencias entre el Estado y la empresa fueran sometidas al fallo arbitral.

De estos tres proyectos sólo el primero fué convertido en ley en 1913. Los demás no salieron de las carpetas de la comisión dictaminante de la Cámara de Diputados.

El impulso dado en 1913 ha sido completado eficazmente por resoluciones posteriores. Una segunda ley autorizó al Banco Hipotecario para acordar a los agricultores préstamos hasta el 15 % del monto de cada serie de títulos y a los colonos que desearan comprar tierras hasta el 85 % del valor de esas tierras. Una tercera ley elevó a $ 5.000.000 el monto del empréstito y, a la vez, creó en el Banco Hipotecario un departamento especial, denominado "Sección Fomento Rural y Colonización", con el encargo de comprar, fraccionar y revender tierras sobre la base de préstamos hasta del 85 %. Y una cuarta ley limitó al 75 % el monto de los préstamos, pero facultó a la Sección de Fomento Rural para facilitar el 25 % restante con garantía de segunda hipoteca.

El plan de acción de la sección Fomento Rural y Colonización abarcaba, al finalizar el año 1930, una superficie de 45.314 hectáreas distribuída en las catorce colonias que enumeramos a continuación:

Colonia España	2.350
Colonia Harriague	1.238
Perseverancia	1.112

19 de Abril	3.983
Paysandú	1.742
Nuevo Paysandú	467
Diana	3.437
San Javier	5.466
Ofir	4.258
Agraciada	9.282
Larrañaga	4.795
Italia	5.462
Luis de la Torre	545
Cerés	1.173

EL "HOMESTEAD"

Pero no basta dar al agricultor un lote de tierra. Es necesario, además, poner ese lote al abrigo del movimiento capitalista de concentración y al abrigo también de los embargos y ejecuciones judiciales.

A la especulación territorial de que fué víctima Norteamérica en 1860 y al fuerte movimiento de reconcentración de tierras que se produjo en seguida, débese, según Schmoller, la generalización de la medida limitativa del *homestead* o casa solariega.

Por "homestead", dice Bonnaud, se entiende en los Estados Unidos la casa que sirve de residencia al jefe de la familia y la tierra contigua. El hecho de la residencia es absolutamente esencial. Esa casa está garantizada contra todo embargo o venta forzada por deudas, hasta concurrencia de una suma que fija la ley y que varía de Estado a Estado. Hay dos maneras de constituir el "homestead". Si el interesado es propietario de un inmueble en la ciudad o en la campaña pide simplemente el amparo del privilegio legal. Si no es propietario también solicita que se le acuerden gratuitamente hasta 160 acres de tierras fiscales, en simple posesión primero y en plena propiedad después de cinco años de domicilio y explotación. Supone esta segunda forma abundancia de recursos fiscales, y de que tal abundancia existía en Estados Unidos ofrece testimonio el hecho de

que, al finalizar el siglo XIX, todavía había un sobrante de tierras fiscales disponibles por valor de mil doscientos millones de dólares. La primera forma, que es la corriente, existe en 38 de los 44 estados de la Confederación Americana. En algunos tiene el interesado que probar ciertos extremos antes de obtener la declaración de inembargabilidad. En otros la declaración es de orden público y en consecuencia puede el deudor invocarla sin necesidad de llenar ninguna exigencia previa. En California tiene el padre de familia derecho a un "homestead" de 5.000 dólares. En Indiana el límite es de 3.000 dólares. El objeto del "homestead" es la defensa del hogar doméstico. Pero el privilegio no puede oponerse cuando se trata de impuestos públicos, de compromisos relativos a la constitución del "homestead", de salarios procedentes de la construcción de la casa y de créditos hipotecarios. El interesado puede, asimismo, al tiempo de la contratación de un préstamo, renunciar a su privilegio.

El "homestead", concluye Bonnaud, ha disminuído el número de indigentes que deben ser hospitalizados o socorridos a domicilio y también ha disminuído la criminalidad en los Estados Unidos. En cambio ha deprimido el crédito.

En el Uruguay la ley de 1913, de que antes hemos hablado, que autorizó al Poder Ejecutivo para emitir un empréstito de $ 500.000 con destino a compra, fraccionamiento y reventa de tierras de colonización, sobre la base de operaciones a 30 años con el Banco Hipotecario, dispuso que las chacras estarían libres de Contribución Inmobiliaria durante 10 años y también al abrigo de ejecuciones y embargos provenientes de deudas contratadas por los colonos, antes y durante los primeros cinco años de la posesión.

Era un principio de aplicación del "homestead", o ley del hogar que el Poder Ejecutivo pidió y obtuvo más tarde que fuera ampliado con ayuda de varias disposiciones complementarias. Las chacras no podrían ser vendidas ni hipotecadas sin el consentimiento de la esposa y sin autorización judicial, y en caso de muerte del jefe de la familia continuaría la indivisión hasta que los menores llegaran a la mayoría de edad.

Una ley de 1927 estableció que el plazo de los contratos de arrendamiento, para una explotación agrícola o granjera, sería de cuatro años como mínimum y de 15 años como máximum y que en los casos de desalojo gozaría el arrendatario de un año a contar desde el 30 de abril siguiente al día de la intimación.

Conviene agregar que el Código de Procedimiento Civil del Uruguay declara no embargables las dos terceras partes del sueldo de los empleados en servicio público, montepíos y pensiones alimenticias forzosas; las prendas de uso personal del deudor y de su familia y los muebles y útiles de servicio contenidos en su casa - habitación, exceptuados los de sala y antesala, siempre que la deuda provenga de los mismos muebles o de alquileres de la casa; los libros relativos a la profesión liberal del deudor; las máquinas o instrumentos de que se vale el deudor para la enseñanza de una ciencia o arte; los utensilios del deudor artesano o trabajador de campo, necesarios para su trabajo individual; los artículos de alimento y combustibles que existen en poder del deudor hasta la concurrencia de lo necesario para el consumo de la familia durante tres meses. Y ampliando notablemente algunas de estas disposiciones, dispuso la ley de 1908 que no podrían absolutamente cederse ni embargarse los sueldos de los empleados públicos y de los empleados particulares y los jornales y salarios de los obreros y criados, no vencidos; y respecto de los vencidos, que serían también inembargables, pero que podrían enajenarse hasta la tercera parte de su monto.

EL ARRENDADOR DEBE INDEMNIZAR LAS MEJORAS

Habla Grandeau del movimiento agrícola contemporáneo:

Existe un artículo en el Código Napoleón que obliga al arrendatario a indemnizar al propietario los daños que cause en la tierra. Pero nò hay uno solo que obligue al arrendador a reembolsar el mayor valor debido al arrendatario. El diputado Lechevallier, renovando una proposición

varias veces formulada, presentó a la Cámara de Diputados, en 1903, un proyecto que impone al arrendador la obligación de pagar la mitad del mayor valor procedente de mejoras y abonos a que haya hecho frente el arrendatario.

Cada día se industrializan más los cultivos. Hay que mejorar incesantemente la condición del suelo. Y el régimen vigente tiende a empobrecerlo.

De los 35 millones de hectáreas cultivadas que tiene la Francia, dentro del total de 50 millones a que asciende su superficie agrícola, incluídos bosques, etc., 18 y 1|2 millones están cultivados por sus propietarios, 4 millones por medianeros y 12 y 1|2 millones por arrendatarios.

Rara vez exceden los contratos de arrendamiento de 12 años. Por regla general terminan a los 9. Pues bien: los últimos tres años están destinados al agotamiento de la tierra, y los tres primeros del contrato subsiguiente a la restauración de las fuerzas agotadas. Sufren con ello el dueño del terreno, el agricultor y la sociedad entera.

Habría que alargar el plazo de los contratos y habría que declarar obligatorio el reembolso del mayor valor. Son exigencias reconocidas desde hace 50 años por cuantos se ocupan de cuestiones rurales. Si todavía no se ha incorporado a la legislación francesa, es por la dificultad de evaluar las reformas. Es fácil apreciar el valor de las construcciones, pozos y drenajes hechos por el arrendatario, pero no sucede lo mismo con los abonos incorporados a la tierra y los alimentos de los ganados, dos factores importantes del mayor valor. En épocas anteriores la alimentación de los ganados consistía casi exclusivamente en productos de la misma tierra cultivada: paja, heno y algunos granos y raíces; y en materia de abonos todo estaba reducido al estiércol y a los residuos de la alimentación de los ganados. La tierra sólo podía recuperar una parte de sus elementos: ácido fosfórico, ázoe, potasio, etc., de los excrementos. Pero actualmente se cuenta con abonos comerciales más ricos en substancias fertilizantes y con alimentos concentrados, las pastas de lino, por ejemplo, que producen a su vez abonos excelentes.

Los agrónomos ingleses invirtieron 20 años en el estudio de los procedimientos para la evaluación de las reservas fertilizantes de la tierra, arribando finalmente a las tablas que sirven de base al "Holdings act" de 1900.

Se ha hablado en la Cámara francesa de practicar el análisis químico de la tierra, al principio y al final del contrato, estudiando comparativamente los cuatro elementos fundamentales de la fertilidad: el ázoe, el ácido fosfórico, la cal y la potasa. Es un procedimiento que ofrece grandes dificultades. La riqueza de la tierra varía según la profundidad de las labores que llevan materias fertilizantes a la superficie, e igual resultado pueden producir ciertos cultivos de raíces profundas. ¿Cuál es la parte del abono y cuál es la parte de la propia tierra? Parecidas dificultades surgen al determinar las sumas gastadas por el agricultor.

La ley inglesa prescinde del mayor valor y sólo se ocupa de reembolsar al arrendatario los anticipos del último año que no hubieran quedado agotados en la cosecha final.

Desde 1870 el agricultor saliente tenía derecho a exigir, a mérito de una ley dictada por iniciativa de Gladstone, una indemnización "por los abonos, labores y otras operaciones culturales, cuya influencia favorable no esté agotada el día en que el arrendatario abandone la explotación".

Pero es recién después del "Holding act" de 1900 que resulta prácticamente posible la determinación del valor de los abonos.

Empieza la ley enumerando las mejoras para cuya ejecución debe recabarse el consentimiento del propietario: edificaciones, ensanche de los edificios existentes, construcción de silos, caminos, puentes, canales, cercados permanentes y plantaciones.

Se ocupa luego de los drenajes. Previene que el arrendatario no tiene necesidad de recabar en este caso el consentimiento del propietario, pero sí de informarle acerca de los trabajos efectuados.

Enumera en seguida las mejoras que el arrendatario puede realizar en la explotación, sin necesidad de recabar

el consentimiento previo, ni tampoco de informar al propietario. Tales son, en primer lugar, la preparación de las semillas y de la tierra, y en segundo lugar, los abonos minerales o de otro género comprados fuera de la granja, los alimentos dados al ganado vacuno, porcino y caballar, bajo forma de granos, pastas, etc., adquiridos fuera del establecimiento o producidos y consumidos en éste, a condición de que los hechos puedan ser auténticamente probados.

Completando estas cláusulas la ley prohibe al arrendatario destruir prados permanentes, sin autorización del propietario; le faculta en cambio, a modificar los prados transitorios hasta dos años antes de la espiración del contrato; y establece un régimen especial con relación a los árboles frutales, espárragos y otros plantíos que pueden seguir redituando varios años después de caducado el contrato.

Es una ley de progreso, como se ve, que estimula al arrendatario a aumentar la productividad de la tierra, con la seguridad del reembolso de sus gastos o anticipos.

Antes de las experiencias realizadas por los agrónomos ingleses, incorporadas al "Holding act" de 1900, las costumbres locales adoptaban para el cálculo de las indemnizaciones el precio de compra de los alimentos del ganado en el año último de la explotación. Pero luego se adoptó el valor de los residuos y de los abonos, teniendo en cuenta que tal alimento del ganado puede dar elementos fertilizantes superiores a tal otro alimento del mismo precio.

He aquí, según el resultado de esas experiencias, lo que debe indemnizarse al arrendatario a título de alimentos consumidos por el ganado durante el último año del contrato: la mitad del valor del ázoe, las tres cuartas partes de valor del ácido fosfórico, la totalidad del valor de la potasa. La indemnización debe escalonarse en los cuatro años subsiguientes a la espiración del contrato.

Suponiendo, termina Grandeau, que el arrendatario haya dado a sus haciendas pastas alimenticias de algodón de 140 francos la tonelada, regiría la siguiente indemnización por tonelada consumida: 70 francos en el primer año,

35 en el segundo, 17.50 en el tercero, 8.75 en el cuarto, todo ello de acuerdo con el valor del ázoe, del ácido fosfórico y de la potasa contenidos en las pastas de algodón.

FORMACION DE LAS CIUDADES

La formación de las ciudades, decía Condillac, constituye una revolución en el régimen de la vida.

Véase como clasifica Maunier las diversas teorías propuestas para explicar esa revolución.

Hay quienes recurren a las leyes de la mecánica, especialmente la gravitación. La formación de centros sociales, según esa tesis, es un caso particular de gravitación. Depende de la ley de atracción proporcional a las masas. Los centros de población más voluminosos absorben a los otros.

Hay quienes prefieren las comparaciones biológicas. Para Graint y para Mirabeau la capital es la cabeza del cuerpo social. Para Bordier las ciudades son puntos de osificación del organismo social. Para Schaeffle son una parte del esqueleto social compuesto de "establecimientos" (pueblos) y "caminos" que los ligan.

Hay quienes recurren a la configuración geográfica y a la composición geológica del territorio. En las regiones escabrosas y estériles la población se disemina, mientras que en las regiones expuestas a invasiones hay que edificar las casas unas al lado de otras, por razones de seguridad y facilidad de defensa.

De las teorías físicas, pasemos a las de orden social.

Para Durkhein la formación de las ciudades es un caso especial de condensación progresiva de las sociedades. Los elementos sociales tienden por sí mismos a acercarse más y más a medida que progresan en densidad general. Para Turgot actúan fundamentalmente necesidades de orden económico. De la vida agrícola habrían surgido, según él, las ciudades y el comercio. Según Juan Bautista Say la formación de las ciudades emana de la naturaleza de la producción y de las necesidades de localización de las industrias. Para cultivar la tierra, dice, es necesario que los

hombres se extiendan sobre toda la superficie del suelo. Para cultivar las artes industriales y el comercio es necesario que se reúnan allí donde pueden trabajar con más ventaja, es decir, donde sea posible la mayor subdivisión en las ocupaciones. El tintorero se establecerá cerca del comerciante de telas, el droguero cerca del tintorero, el comisionista de drogas cerca del droguero y en igual forma los demás productores. De esa aglomeración de individuos, resultarán las ciudades.

Otras teorías admiten pluralidad de causas o proclaman la formación de ciudades tipos, de acuerdo con factores determinados. Para el economista Juan Botero, que escribía en 1600, actúan causas esenciales, como la fertilidad del terreno y las comodidades comerciales para el transporte de las mercaderías, y causas secundarias, como los centros religiosos, las escuelas y las residencias de los ricos. Para Cantillón, que escribía a mediados del siglo XVIII, actúan cuatro factores: los que se relacionan con la naturaleza de la producción, siendo notorio, por ejemplo, que la vida agrícola exige dispersión de la población, mientras que el comercio y la industria exigen concentración; los que se relacionan con la distribución de la riqueza, siendo un hecho, por ejemplo, que los pequeños propietarios viven cerca de sus tierras, mientras que los grandes buscan ambiente más agradable en la proximidad de otros propietarios; ciertos hechos secundarios, como el funcionamiento de una Corte de Justicia; y las condiciones físicas, especialmente la fertilidad de la tierra. En estas mismas ideas inspiraron sus doctrinas Beccaria y Roedevemer. Para el fisiócrata Quesnay es condición fundamental que el rendimiento de la agricultura haya alcanzado cierta tasa. Una vez cumplida esa condición surgen las ciudades por causas múltiples: las jurídicas que se relacionan con trabas al comercio, como el impuesto, y en general las influencias gubernativas; las morales, que se relacionan con el lujo, los placeres, la tranquilidad; las políticas, que se relacionan con el asiento de las autoridades; las económicas y las técnicas. Para Adam Smith, finalmente, la condición esencial es la

producción agrícola. Llenada esa condición entran a trabajar factores principales, como la reunión de propietarios bajo el halago de la vida en común y la reunión de artesanos para abrir mercados permanentes a sus productos; y factores secundarios, como el intercambio agrícola, que convierte a los habitantes de una ciudad en tributarios de la agricultura del interior, o que, por el contrario, les permite vivir de lo que se produce a grandes distancias, aunque el territorio propio sea pobre.

LAS CIUDADES TENTACULARES

Formadas las ciudades, intensificados los centros urbanos, empieza el movimiento de atracción sobre la población de las zonas rurales, que Bernard comenta así:

Arturo Young escribía a fines del siglo XVIII con referencia a la población rural de la Francia:

"Es un hecho general y, sin duda alguna, efecto de verdaderas leyes, que en los países florecientes la mitad de los habitantes vive en la campaña y la otra mitad en las ciudades. Es lo que demuestran la Holanda y la Inglaterra."

Todo lo contrario de lo que ocurre actualmente. La despoblación de la campaña preocupa ya a todos los países del mundo, lo mismo a Suiza, Alemania, Francia, Inglaterra, Bélgica y Holanda, que a Estados Unidos, Canadá y Australia. La población desaloja la campaña, atraída por las ciudades tentaculares, según la gráfica frase de Vandervelde.

Es un problema de salario, ante todo. El hombre se mueve buscando una remuneración mayor. Secundariamente actúan los halagos del clima, de la vida social y de la mayor abundancia del trabajo.

La ley universal es que las ciudades y la campaña retengan su población y su mano de obra, cuando la remuneración está asegurada. Si los países nuevos atraen inmigrantes, es por sus altos salarios.

También los pueblos europeos podrían retener al obrero rural, mediante la suba de los salarios agrícolas, intensi-

ficando y especializando los cultivos y asegurando precios altos a los productos de la ganadería y de la agricultura, aunque debe advertirse que mayor eficacia tendría la suba de los rendimientos y la disminución del precio de costo.

Sólo existe un remedio eficaz contra la despoblación rural: la adaptación de los cultivos al medio, de manera que el trabajo agrícola resulte económicamente ventajoso dentro de la concurrencia universal.

A esa medida de carácter técnico, concluye Bernard, podría agregarse un cambio en la orientación de la enseñanza, encaminando a evitar que se acumule la población en las ciudades.

LA CIUDAD FUTURA: MITAD URBANA Y MITAD RURAL

Todavía se construyen, dice Petavel, las ciudades en torno de un punto central, con hileras de casas unidas, obedeciendo a dos razones que sólo tienen hoy simple importancia histórica: la seguridad de los habitantes y la facilidad de sus relaciones sociales y comerciales.

El progreso industrial moderno favorece todo lo que se hace en grande escala y no exige ya la reconcentración de las casas y de los habitantes.

Sólo exige que continúen reconcentradas las vías de comunicación y los medios de transporte rápidos y baratos desde los domicilios a las fábricas o centros de trabajo.

La ciudad futura, agrega, podría edificarse en forma lineal, a uno y otro lado de los caminos, teniendo cada casa 500 metros de tierra de cultivo.

El Gobierno belga, con el propósito de facilitar la descentralización de la población y procurar que el obrero industrial haga a la vez vida agrícola, concede pasajes ferrocarrileros baratísimos, que oscilan de 1 a 3 francos por semana, según el recorrido de las líneas.

Pues bien: en la ciudad que podríamos llamar linearia, el obrero industrial cultivaría su lote de tierra, el fabricante no tendría necesidad de instalarse en centros de po-

blación muy densa, la vida general sería más higiénica, el obrero, una vez cerrada la fábrica, trabajaría en sus cultivos en vez de irse al despacho de bebidas.

Se trata, como se ve, de un feliz complemento del plan encaminado a asegurar la coexistencia de las dos grandes organizaciones industriales que sirven de base a la estabilidad económica y a la salud de la raza.

X

La industria ganadera

De la cría y engorde de los animales se ocupa esta industria, a la que principalmente convergen las fuerzas económicas del Urüguay.

Durante largos años el negocio de estancia, entre nosotros, estuvo reducido a la cría de animales. Pero llegó un momento en que la cría cedió el primer rango a la invernada, sobre la base de la compra de ganados flacos en la Argentina, en el Brasil y aún dentro de nuestras propias fronteras, para su engorde rápido en campos de buenas pasturas. La extrema competencia entre los invernadores y la creciente refinación de las razas ganaderas obligó de nuevo a nuestros estancieros a volver a la estancia de cría, aunque sin abandono absoluto de la invernada.

Del grado de importancia de nuestra ganadería dan idea las siguientes cifras relativas al número de animales vacunos y ovinos faenados y exportados durante los últimos 18 años:

Vacunos:

Años	Abasto de Montevideo	Abasto de las ciudades de los demás departamentos	Faena de los Frigoríficos	Faena de los Saladeros	Fábricas de extractos y conservas	Exportación de vacunos en pie	Totales
1913....	143.587	109.518	141.221	208.731	81.367	87.916	772.340
1914....	133.646	96.212	278.388	110.086	59.135	33.104	710.571
1915....	134.975	96.471	463.193	60.500	63.661	25.537	844.337
1916....	157.083	98.046	369.666	61.400	110.033	84.697	880.925
1917....	168.868	111.874	509.301	69.300	185.723	74.786	1:119.852
1918....	158.923	107.120	611.078	74.770	125.973	35.380	1:113.244
1919....	152.377	96.983	663.450	80.675	87.174	60.847	1:149.506

Años	Abasto de Montevideo	Abasto de las ciudades de los demás departamentos	Faena de los Frigoríficos	Faena de los Saladeros	Fábricas de extractos y conservas	Exportación de vacunos en pie	Totales
1920....	162.504	102.653	392.601	86.375	43.339	59.851	847.323
1921....	191.938	125.483	275.667	87.707	19.997	28.245	729.037
1922....	242.667	162.995	407.818	162.061	179.950	23.004	1:178.495
1923....	282.505	193.103	550.089	149.135	252.574	30.475	1:457.881
1924....	273.525	186.904	570.727	124.674	36.323	62.362	1:254.515
1925....	273.279	176.337	648.375	110.350	53.437	48.266	1:310.044
1926....	288.647	175.539	725.041	78.964	47.161	93.564	1:408.916
1927....	305.944	170.020	694.451	56.172	29.349	171.351	1:427.287
1928....	316.472	171.970	697.096	73.969	38.903	137.229	1:435.639
1929....	321.975	157.166	852.764	36.183	6.961	76.468	1:451.517
1930....	328.137	145.781	1:108.059	—	31.403	45.453	1:658.833

Ovinos:

Años	Abasto de Montevideo	Abasto de las ciudades de los demás departamentos	Faena de los Frigoríficos	Exportación de ovinos en pie	Totales
1913	86.540	99.903	309.152	106.623	602.218
1914	65.238	89.458	110.869	91.990	357.555
1915	48.535	71.668	157.950	48.985	327.138
1916	53.535	80.198	192.955	35.566	362.254
1917	63.492	76.477	87.932	29.097	256.998
1918	101.617	105..213	119.768	28.184	354.782
1919	124.585	161.106	331.298	12.561	629.550
1920	145.134	207.296	175.220	20.411	548.061
1921	140.313	202.896	364.194	6.668	714.071
1922	124.585	97.018	468.624	7.084	697.311
1923	119.044	64.114	722.691	55.985	961.834
1924	104.642	59.784	624.512	13.934	802.872
1925	113.242	74.401	457.397	22.034	697.074
1926	114.444	116.474	1:237.748	101.789	1:570.455
1927	119.886	190.830	1:129.810	387.041	1:827.567
1928	131.060	186.591	827.657	257.171	1:402.479
1929	187.010	234.215	1:870.590	383.060	2:674.875
1930	277.183	318.199	2:407.790	232.004	3:235.176

La gran fábrica Liebig de Fray Bentos fué transformada en frigorífico a principios de 1923 y sus instalaciones para la elaboración del extracto de carne fueron llevadas a la Argentina.

Hasta 1912 el saladero constituía la única salida importante para el excedente de la carne vacuna. El Uruguay exportaba anualmente de 600.000 a 700.000 vacunos en forma de tasajo, con destino a Brasil y Cuba.

Véase en un período de 40 años el descenso de nuestra zafra saladeril, a causa del refinamiento de los ganados, del encarecimiento de la carne y de las elevadas tarifas aduaneras del Brasil y Cuba:

Quinquenio	1891-1895 . . .	2:807.000
,,	1896-1900 . . .	2:864.800
,,	1901-1905 . . .	2:740.300
,,	1906-1910 . . .	2:687.964
,,	1911-1915 . . .	1:303.386
,,	1916-1920 . . .	345.300
,,	1921-1925 . . .	807.750
,,	1926-1930 . . .	397.350

Hemos hablado del encarecimiento de la carne.

El novillo mestizo, que valía $ 30 en 1905, llegó a valer $ 86 en 1920, bajo la presión de las grandes demandas de carne durante la conflagración europea y la disminución de la producción ganadera que ella originó en todo el teatro de la guerra.

He aquí el promedio de los precios pagados en la Tablada de Montevideo por los ganados mestizos en un período de 25 años:

Años	Bueyes $	Novillos $	Vacas $	Terneros $
1905 . . .	26.19	22.75	18.27	7.34
1906 . . .	24.67	22.74	16.97	7.27
1907 . . .	25.39	21.88	16.12	7.50
1908 . . .	23.04	19.44	13.48	2.80
1909 . . .	22.85	20.49	13.60	5.48
1910 . . .	24.90	22.14	16.26	7.58
1911 . . .	26.63	21.71	16.80	7.32
1912 . . .	31.76	24.39	20.91	12.02
1913 . . .	48.16	42.20	34.03	20.20
1914 . . .	53.91	49.11	36.68	16.77

Años	Bueyes $	Novillos $	Vacas $	Terneros $
1915 . . .	55.82	51.21	36.20	15.69
1916 . . .	54.33	46.19	34.25	14.34
1917 . . .	54.29	45.66	35.16	16.95
1918 . . .	68.39	56.97	44.34	18.30
1919 . . .	79.17	63.34	49.71	19.56
1920 . . .	75.43	68.37	52.89	20.87
1921 . . .	46.80	45.74	33.47	12.54
1922 . . .	33.48	31.79	21.06	8.58
1923 . . .	33.63	33.34	21.69	9.08
1924 . . .	44.93	41.46	29.04	12.43
1925 . . .	48.04	43.51	29.82	12.38
1926 . . .	41.65	38.83	26.22	10.85
1927 . . .	36.52	32.89	24.41	11.48
1928 . . .	41.65	42.11	27.51	13.58
1929 . . .	43.88	39.00	28.19	12.06
1930 . . .	49.21	46.97	33.14	15.28

Juntamente con el acrecentamiento de la demanda europea, actuaba en la valorización ganadera la acción del mestizaje, bajo forma de aumento de peso en los animales.

Las básculas de la Tablada empezaron a funcionar a fines de 1904 y véase los pesos registrados desde el año siguiente por los animales vacunos destinados al abasto de la población de Montevideo:

	Bueyes		Novillos		Vacas		Terneros	
Años	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos
1905.	6.075	3:550.200	81.737	38:172.330	21.892	8:440.970	13.890	2:350.297
1906.	8.084	4:638.610	83.246	38:639.410	26.309	10:088.740	19.184	3:131.210
1907.	7.135	4:167.820	83.311	40:008.550	33.739	13:473.940	21.915	3:829.340
1908.	5.300	3:037.600	90.829	43:681.000	31.577	12:430.730	30.111	5:166.710
1909.	5.905	3:306.300	85.803	39:356.830	43.935	16:699.860	33.916	5:647.950
1910.	5.416	3:154.660	84.546	38:125.980	53.831	19:898.180	37.747	6:131.300
1911.	5.390	3.001.000	83.479	35:809.040	66.212	23:038.430	40.635	6:549.540
1912.	6.939	4:013.410	71.126	33:575.578	76.483	29:634.856	17.797	3:330.150
1913.	8.378	4:986.660	97.657	47:449.180	23.672	9:679.195	13.414	2:421.755
1914.	8.900	5:183.720	63.870	36:735.480	44.017	17:799.110	16.412	2:986.270
1915.	6.085	3:542.400	37.259	17:044.960	68.133	27:349.607	22.678	3:841.620
1916.	3.571	2:048.997	40.918	18:031.253	77.071	29:346.991	35.414	5:193.159
1917.	2.707	1:536.630	32.517	15:732.080	105.020	40:850.860	29.544	4:867.000
1918.	2.910	1:695.030	37.209	17:630.550	94.067	36:711.380	24.139	4:496.590
1919.	3.635	2:131.899	44:281	21:263.891	78.466	30:555.913	26.352	4:988.797

	Bueyes		Novillos		Vacas		Terneros	
Años	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos	Núm.	Kilos
1920.	6.445	3:832.480	52.778	25:711.750	76.612	29:657.420	26.927	4:853.580
1921.	3.960	2:340.340	56.197	37:696.660	89.231	35:006.830	42.767	7:893.120
1922.	2.076	1:217.220	68.429	32:895.530	102.253	41:179.960	70.785	10:796.150
1923.	1.516	900.620	33.215	16:061.394	166.161	65:567.218	61.305	13:477.288
1924.	1.542	911.510	46.143	22:328.660	145.282	56:218.780	82.117	13:564.080
1925.	1.812	1:083.880	48.511	22:362.400	136.629	53:580.870	86.470	15:038.450
1926.	1.807	1:040.050	59.743	28:783.170	132.262	51:097.680	95.350	17:213.180
1927.	3.533	1:929.300	73.389	34:121.120	121.406	46:986.390	106.431	19:381.450
1928.	3.822	2:213.010	85.369	42:431.050	112.053	43:673.330	115.219	20:161.46C
1929.	5.175	3:278.210	117.593	54:121.160	90.270	37:196.540	108.957	18:705.890
1930.	12.651	7:649.660	108.847	54:087.000	128.888	51:414.200	110.812	19:392.500

Al finalizar el año 1926 arrojaban los registros de la Asociación Rural del Uruguay las siguientes cifras relativas al número de animales de pedigree existentes en las cabañas de todo el país:

Vacunos: Hereford, Shortorn, Normandos, Polled Angus, Holandeses y Schwitz	32.317
Ovinos: Merinos, Lincoln, Ronney Marsch, Hampshire, Shorpshire y Corriedale	7.454
Equinos: Percherones, Shire, Boulonnaise, Hackney	201
Suinos: Poland China, Berkshire, Middle Yorkshire, Larghe Yorkshire y Dume Yersey	329

LA EVOLUCION HACIA LA GRANJA

Para que el progreso rural se acentúe es necesario que la agricultura y la ganadería marchen unidas.

Sólo así la agricultura alcanza a contrarrestar el descenso de los precios, transformando el maíz en gorduras, y sólo así la ganadería puede contar en todo tiempo con animales mansos y bien nutridos para la provisión de carne y de leche.

El régimen de explotación agropecuaria en potreros de engorde y terrenos de labranza, prestigiado ya por la experiencia de otros países, constituye la fórmula más alta del perfeccionamiento industrial para un país, como el Uruguay, que ha sido y continúa siendo fundamentalmente ganadero.

X

Censos agropecuarios

El Censo general de 1908 demostró las siguientes existencias ganaderas:

	Vacunos	Ovinos	Equinos
Puros	157.859	545.615	—
Mestizos	5:204.489	24:086.751	—
Criollos	2:690.768	1:370.025	—
Sin especificar	139.466	283.905	—
	8:192.602	26:286.296	556.307

Y estas otras existencias:

Porcinos	180.099
Asnales	4.428
Mulares	17.671
Caprinos	19.951
Avestruces	242.872
Aves de corral	3:143.526

Había en el Uruguay, al tiempo del levantamiento del censo, 43.874 establecimientos agropecuarios de cuya importancia pueden dar idea las siguientes cifras:

Superficie ocupada	17:176.651 hectáreas
Personal de trabajo (hombres, 69.399; mujeres, 22.917; niños, 20.501)	112.817 personas
Monto de los salarios	4:101.193 pesos
Cálculo de producción	38:032.890 „

De los 43.874 establecimientos censados solamente 23.574 estaban administrados por sus propios dueños.

Véase cómo se clasificaban del punto de vista de la índole de la producción y de la superficie explotada:

	Ganadería	Agricultura	Mixtos
Número de establecimientos........	19.745	18.602	5.527
Hectáreas ocupadas	14:750.000	870.000	1:557.000
Personal de trabajo	54.603	41.631	16.583
Monto de los salarios	$ 2:822.000	799.000	408.000
Cálculo de la producción	" 25:131.000	8:992.000	3:909.000

Número de establecimientos de	10		hectáreas........	5.899
" " " "	10 a	50	"	11.240
" " " "	51 "	100	"	7.294
" " " "	101 "	300	"	8.445
" " " "	301 "	500	"	3.416
" " " "	501 "	1.000	"	3.514
" " " "	1.001 "	2.500	"	2.390
" " " "	2.501 "	2.750	"	425
" " " "	2.751 "	5.000	"	500
" " " "	5.001 "	7.500	"	191
" " " "	7.501 "	10.000	"	186
" " " "	10.001 "	12.500	"	40
" " " "	12.501 "	25.000	"	61
" " " "	más de	25.000	"	11
" " "	Sin especificación		.. ..’.....	285

Ocho años después, en 1916, la Oficina de Estadística Agrícola levantó un nuevo censo con ayuda del personal de policía de todo el país, obteniendo las siguientes cifras:

Establecimientos ganaderos	15.261
,, agrícolas	26.531
,, mixtos	16.182

En conjunto, 57.974 establecimientos contra 43.874 del censo anterior. La industria agrícola señalaba un au-

mento de 8.000 predios y los establecimientos mixtos un aumento de 11.000. En cambio los ganaderos habían sufrido una baja de 4.500 establecimientos, por efecto del fraccionamiento en chacras y de la evolución agropecuaria.

Otro cambio importante reveló el censo de 1916. El número de predios explotados por sus propietarios había subido de 23.574 en 1908 a 32.531 en 1916; el número de predios explotados por arrendatarios había subido también, pero en forma más moderada, de 15.515 a 20.290; y el de los medieros de 1.432 a 5.053.

La clasificación por nacionalidades de los jefes de las explotaciones arrojaba 44.247 nacionales y 13.272 extranjeros.

Del punto de vista de la superficie explotada regían estas cifras en 1916:

Superficie total explotada	16:292.051	hectáreas
Parte ocupada por los establecimientos ganaderos	11:159.012	„
Agrícolas	1:085.234	„
Mixtos	4:047.800	„

Los establecimientos ganaderos tenían las siguientes existencias:

Vacunos	7:802.442
Ovinos	11:472.852
Porcinos	303.958

Ocho años más tarde, al levantarse el censo de 1924, había en la República 65.155 establecimientos ganaderos, agrícolas y mixtos, que se distribuían así:

Del punto de vista de la ubicación:

Departamentos	Ganaderos	Agricolas	Mixtos	Total
Artigas	914	714	270	1.898
Canelones . . .	225	8.378	1.011	9.614
Cerro Largo . .	1.272	1.194	1.001	3.467
Colonia	357	1.796	2.161	4.314
Durazno . . .	1.533	1.101	996	3.630
Flores	587	440	365	1.392
Florida	1.380	1.997	1.122	4.499
Maldonado . .	1.252	966	1.249	3.467
Lavalleja . . .	1.546	2.188	1.709	5.443
Montevideo . .	49	1.517	199	1.765
Paysandú . . .	729	1.093	392	2.214
Río Negro. . .	507	324	232	1.063
Rivera	1.020	1.361	897	3.278
Rocha	1.923	660	1.129	3.712
Salto	1.179	698	382	2.259
San José. . . .	443	2.559	1.103	4.105
Soriano	624	1.169	969	2.762
Tacuarembó . .	1.274	1.338	849	3.461
Treinta y Tres .	1.285	667	860	2.812
La República . .	18.099	30.160	16.896	65.155

Del punto de vista de la condición de los jefes de los establecimientos:

35.464 propietarios. 23.315 arrendatarios y 6.376 medianeros.

Del punto de vista de la nacionalidad:

	Nacionales	Extranjeros
Propietarios	29.295	6.169
Arrendatarios	19.678	3.637
Medianeros	5.440	936

Del punto de vista de la índole de la explotación:

	Nacionales	Extranjeros
Ganaderos	15.349	2.750
Agricultores	24.576	5.584
Mixtos	14.488	2.408

La existencia ganadera estaba representada por 8:431.613 vacunos, 14:443.341 ovinos y 251.253 porcinos.

En los cuadros estadísticos publicados al año siguiente figuraba la agricultura con estas nuevas cifras:

Superficie agrícola, hectáreas	905.785
Número de predios	34.603
Explotados por los propietarios	16.576
,, ,, ,, arrendatarios	13.470
,, ,, ,, medianeros	4.557
,, ,, ,, uruguayos	30.276
,, ,, ,, extranjeros	4.331
Núm. de personas dedicadas a las tareas agrícolas	96.430

Clasificación de la superficie sembrada:

Establecimientos de menos de 10 hectáreas	11.106
,, ,, 10 a 50 ,,	19.532
,, ,, 51 ,, 100 ,,	3 187
,, ,, 101 ,, 300 ,,	741
,, ,, 301 ,, 500 ,,	23
,, ,, 501 ,, 1.000 ,,	12
,, ,, 1.001 en adelante . . .	2

PRECIOS DE LOS ARRENDAMIENTOS RURALES

He aquí los promedios de precios de arrendamientos por hectárea de campo de explotación agropecuaria, en el curso de ocho ejercicios rurales, según los cuadros de la Comisión Oficial nombrada en 1932 para establecer el balance de pagos del Uruguay:

	1924 1925	1925 1926	1926 1927	1927 1928	1928 1929	1929 1930	1930 1931	1931 1932
	$	$	$	$	$	$	$	$
Artigas	2.31	2.58	2.38	2.85	2.67	2.50	2.48	2.14
Canelones	5.97	8.55	9.57	9.29	8.68	11.52	10.43	8.42
Cerro Largo	2.42	2.39	2.23	2.46	2.03	2.58	2.38	2.31
Colonia	6.96	6.71	6.45	6.92	7.95	7.06	7.68	5.65
Durazno	3.74	3.90	3.89	4.11	4.70	4.09	4.37	3.11
Flores	4.87	4.72	4.52	4.09	4.42	4.35	4.87	4.95
Florida	5.40	5.62	4.92	5.34	5.30	5.25	5.33	5.22
Lavalleja	4.04	4.14	3.76	4.08	4.33	4.40	3.69	3.68
Maldonado	3.42	3.99	3.78	3.93	3.78	3.72	3.65	3.08
Paysandú	2.75	2.50	2.70	3.11	3.32	3.09	2.76	2.74
Río Negro	3.33	3.24	3.07	3.38	3.88	3.42	3.80	3.20
Rivera	2.01	1.93	1.98	2.00	2.06	2.01	1.80	1.68
Rocha	2.80	3.07	2.80	2.95	2.80	2.53	2.57	2.54
Salto	2.60	2.90	2.96	2.42	2.41	3.03	3.94	2.56
San José	5.92	5.98	7.59	7.47	5.99	6.09	7.23	6.10
Soriano	5.82	5.80	5.77	5.25	5.87	6.29	6.77	5.23
Tacuarembó	2.41	2.68	2.31	2.72	2.56	2.42	2.25	2.21
Treinta y Tres ...	2.43	2.51	2.02	2.44	2.43	2.27	2.42	2.12
Promedio	3.84	4.07	4.04	4.16	4.18	4.26	4.36	3.66

XI

Industria Manufacturera

Las industrias manufactureras o fabriles transforman la materia prima suministrada por las tres industrias que acabamos de recorrer.

Las industrias extractivas, por ejemplo, suministran minerales que los establecimientos metalúrgicos trabajan y transforman en hierro, destinado a su turno a servir de materia prima para la elaboración de las máquinas y de los útiles de trabajo de la mayor parte de las industrias.

La industria agrícola suministra trigo y maíz que los molinos y las destilerías transforman en harina y en alcohol.

La industria ganadera suministra animales que los saladeros, fábricas de conservas y frigoríficos, transforman en tasajo, extractos y carnes enfriadas o congeladas.

Indicamos simplemente algunos ejemplos que pueden generalizarse a todos los artículos que emanan de las tres fuentes de que se alimenta la industria manufacturera o fabril.

Algunos rudimentos de manufacturas necesitaron los pueblos primitivos para fabricar sus armas, sus útiles de trabajo y sus abrigos. Pero puede establecerse, en términos generales, que esa industria sólo toma vuelo en las poblaciones adelantadas y densas, porque requiere combinaciones más vastas y difíciles en los procedimientos de trabajo y porque reclama con más energía que ninguna otra grandes mercados de consumo y una amplia aplicación del principio de la división del trabajo.

La industria manufacturera está principalmente representada en el Uruguay por los establecimientos de preparación de carnes. Hasta hace una veintena de años el procedimiento empleado se reducía a la salazón en los saladeros y a la elaboración de extractos en la fábrica Liebig de Fray Bentos. Actualmente es el frigorífico el que absorbe la casi totalidad de los excedentes de la ganadería nacional, y ello por efecto de la valorización de los ganados que va cerrando rápidamente el mercado menos exigente y más barato del tasajo.

Y después de esa gran puerta de salida están las fábricas de tejidos, de calzado, de vinos, de harinas y pastas, de ropa hecha, de muebles, de cerveza, de jabón, de fósforos, de preparación de cueros, de tabaco, de artículos de hierro, de azúcar, algunas de las cuales han monopolizado ya el mercado interno y otras no tardarán en monopolizarlo.

Más adelante daremos algunas cifras demostrativas de los positivos adelantos realizados por el Uruguay en los últimos tiempos.

XII

Industria comercial

La industria comercial pone en contacto al productor con el consumidor, distanciados por efecto de la ley de la división del trabajo. El comerciante compra al primero y vende al segundo, y es, en consecuencia, un intermediario entre los dos extremos de la cadena económica: la producción de valores, por un lado, y el aprovechamiento o utilización de esos valores por otro lado.

Hay comercio exterior y hay comercio interior. El primero comprende las exportaciones y las importaciones; el segundo la producción y el consumo dentro del país.

El comercio exterior abarca una parte del comercio interior. Los valores exportados han sido negociados en el interior antes de ir a la Aduana, y los valores importados son negociados en el interior apenas salen de la Aduana. Quiere decir, pues, que todo lo que moviliza el comercio exterior ha formado ya o tiene que formar parte del comercio interior. Pero el comercio interior, aparte de esos valores que circulan por la Aduana, moviliza muchos otros más, como que abarca todo lo que el país consume y todo lo que el país produce.

El fundador de nuestra estadística nacional, don Adolfo Vaillant, apoyándose en el testimonio de economistas muy competentes, ha sostenido en uno de sus cuadernos estadísticos que el movimiento interno es 10 veces más considerable que el externo y en los países muy adelantados hasta 20 veces mayor. Partiendo de esa base decía que nuestro comercio interno del año 1872, caracterizado por un

movimiento aduanero de 35 millones de pesos, podía estimarse en 350 millones, o sea alrededor de 30 millones mensuales, cifra no exagerada, agregaba, si se tiene en cuenta que el giro interno abarca las negociaciones del año entero entre los 450 mil habitantes del país y que cada artículo, antes de llegar al consumidor, da origen a tres, cinco o más operaciones en que intervienen otros tantos intermediarios.

El comercio exterior se subdivide en comercio especial y en comercio general. Comprende el primero las mercaderías extranjeras que el país importa para el consumo de sus habitantes y el excedente de la producción nacional que el país exporta a otros mercados; y abarca el segundo esas mismas corrientes de mercaderías y además las que llegan al país en tránsito para otros mercados y las que salen del país, sin haber sido producidas en su territorio. Quiere decir, pues, que el comercio exterior general es un término más amplio, que abarca el comercio especial exterior y el comercio de tránsito.

No tenemos estadística exacta del comercio interior. Apenas se anota oficialmente el monto de los productos nacionales que envían los departamentos del interior a la capital.

Poseemos, en cambio, datos amplios acerca del movimiento del comercio especial exterior y de ellos vamos a extraer algunas cifras recapitulativas que permiten apreciar la situación económica de la República Oriental.

CLASIFICACION DE NUESTRAS EXPORTACIONES

La estadística oficial distribuye así los productos y frutos vendidos por el Uruguay a los países extranjeros (valor de tarifa hasta 1913 y desde ese año valor de plaza):

AÑOS	Productos de la ganadería	Productos de la agricultura	Productos de la minería	Productos de caza, pesca y de otras industrias	Provisiones para buques
	$	$	$	$	$
1900 tarifa....	27:066.677	1:673.368	432.013	120.206	119.941
1905 „	27:713.558	2:072.259	647.839	141.093	229.812
1910 „	37:814.170	955.246	1:771.760	171.851	222.602
1913 „	39:646.675	1:874.907	2:967.255	241.921	196.215
1913 plaza	62:922.025	2:747.768	2:174.289	455.823	196.215
1915 „	70:714.149	826.226	1:127.530	393.570	240.266
1920 „	78:082.018	1:316.497	453.086	770.301	129.833
1925 „	87:844.976	8:506.823	1:528.388	936.772	36.724
1930 „	84:187.046	10:645.680	5:153.630	537.785	41.442

Los productos de la ganadería se dividen, a su turno, en animales vivos, astas, carnes, extractos, cerda, cueros, grasa, sebo, guano, huesos, cenizas de huesos y lana.

Los principales de esos productos, son la lana, las carnes y los cueros.

Durante el período 1913-1930 nuestro comercio de exportación movilizó el número de kilogramos de lana que indicamos a continuación:

AÑOS	Kilogramos	Valor	Precio promedio por 10 kilogramos
		$	$
1913	68:440.000	30:798.000	4.50
1914	44:588.000	20:065.000	4.50
1915	37:904.000	28:089.000	7.41
1916	30:630.000	22:632.000	7.39
1917	39:613.000	38:442.000	9.70
1918	33:614.000	34:607.000	10.30
1919	66:118.000	65:039.000	9.84
1920	32:652.000	31:849.000	9.75
1921	57:066.000	31:724.000	5.56
1922	47:985.000	21:322.000	4.44
1923	43:977.000	27:684.000	6.30
1924	45:405.000	36:778.000	8.10

AÑOS	Kilogramos	Valor $	Precio promedio por 10 kilogramos $
1925	40:571.000	28:992.000	7.15
1926	53:870.000	28:200.000	5.23
1927	68:851.000	32:636.000	4.74
1928	53:422.000	30:797.000	5.76
1929	51:084.000	28:627.000	5.60
1930	78:317.000	26:492.000	3.38

He aquí algunas cifras del último cuarto del siglo XIX, que permiten apreciar los progresos de nuestra producción lanar:

QUINQUENIOS	Kilogramos	Valor oficial $
1875-1880	80:861.820	16:094.539
1881-1885	125:388.799	31:301.558
1886-1890	163:375.865	35:349.218
1891-1895	172:593.083	42:618.918
1896-1900	201:909.880	55:699.602

La exportación de carnes y extractos durante el período 1913-1930 está representada por las siguientes cifras:

AÑOS	Kilogramos	Valor oficial $
1913	118:142.000	18:045.000
1914	122:572.000	16:828.000
1915	149:223.000	32:624.000
1916	122:062.000	28:062.000
1917	159.797.000	36:483.000
1918	169:135.000	47:575.000
1919	213:008.000	50:900.000
1920	158:897.000	29:148.000
1921	116:373.000	23:019.000
1922	162:144.000	35:106.000
1923	229:404.000	48:116.000
1924	196:390.000	39:431.000

AÑOS	Kilogramos	Valor oficial $
1925	208:222.000	41:986.000
1926	221:340.000	42:733.000
1927	214:190.000	33:566.000
1928	172:463.000	31:174.000
1929	187:114.000	34:458.000
1930	235.357.000	43:934.000

Están comprendidas la carne vacuna congelada, la carne vacuna enfriada, la carne vacuna conservada, el extracto de carne, el tasajo, la carne ovina congelada, los menudos congelados, las lenguas conservadas, la grasa vacuna, el sebo y otros productos y resíduos.

Vamos a extraer de esos totales la parte correspondiente a los cuatro productos más valiosos.

	CARNE VACUNA CONGELADA		CARNE VACUNA ENFRIADA	
Años	Kilogramos	Valor $	Kilogramos	Valor $
1913	49:564.000	6:443.000	—	—
1914	69:408.000	9:023.000	—	—
1915	95:248.000	21:907.000	2.328	675.000
1916	63:289.000	15:189.000	8.183	2:291.000
1917	68:276.000	15:839.000	3.573	950.000
1918	48:193.000	9:157.000	—	—
1919	79:838.000	15:169.000	—	—
1920	95:024.000	18:055.000	2.581	516.000
1921	57:921.000	11:005.000	15.333	3:067.000
1922	34:339.000	6:525.000	40.317	8:063.000
1923	84:403.000	16:037.000	35.769	7:154.000
1924	90:098.000	17:119.000	30.742	6:148.000
1925	94:630.000	17:973.000	39.551	7:910.000
1926	96:013.000	16:952.000	30.643	5:842.000
1927	93:045.000	12:598.000	15.135	2:213.000
1928	40:335.000	6:633.000	33.680	5:360.000
1930	67:052.000	11:891.000	44.673	8:058.000
1929	39:898.000	6:524.000	37.126	6:293.000

Años	CARNE VACUNA CONSERVADA Kilogramos	CARNE VACUNA CONSERVADA Valor $	CARNE OVINA CONGELADA Kilogramos	CARNE OVINA CONGELADA Valor $
1913	5:630.000	1:239.000	—	—
1914	5:234.000	1:152.000	2:429.000	413.000
1915	15:970.000	4:791.000	3:541.000	774.000
1916	20:752.000	5:811.000	3:669.000	844.000
1917	40:804.000	11:716.000	2:082.000	470.000
1918	71:982.000	27:353.000	2:582.000	620.000
1919	57:064.000	21:684.000	7:909.000	1:898.000
1920	4:766.000	1:811.000	3:455.000	829.000
1921	4:499.000	1:709.000	7:332.000	1:760.000
1922	18:368.000	6:980.000	8:935.000	2:145.000
1923	20:595.000	7:826.000	15:653.000	3:757.000
1924	8:158.000	3:100.000	15:611.000	3:747.000
1925	12:616.000	4:754.000	10:278.000	2:467.000
1926	12:812.000	4:888.000	22:829.000	5:164.000
1927	20:397.000	4:079.000	24:714.000	3:770.000
1928	26:475.000	5:295.000	14:199.000	2:670.000
1929	32:611.000	6:522.000	22:222.000	4:700.000
1930	34:438.000	6:892.000	28:241.000	5:844.000

El rubro de carnes y extractos estaba representado en el último cuarto del siglo XIX, por las siguientes cifras:

Quinquenios	Tasajo Kilogramos	Tasajo Valor $	Extracto Kilogramos	Extracto Valor $	Carne conservada Kilogramos	Carne conservada Valor $
1875-1880	134:770.487	12:711.677	1:642.644	2:241.743	9:425.438	1:107.736
1881-1885	174:766.009	17:476.601	2:480.803	4:982.506	17:053.538	1:705.253
1886-1890	197:464.722	19:763.998	3:014.766	6:065.601	4:677.618	486.135
1891-1895	228:119.688	23:039.245	2:950.566	9:981.199	307.608	72.712
1896-1900	268:608.193	27:481.259	2:721.902	7:746.615	674.324	134.865

La carne tasajo era entonces el eje de nuestra exportación. Todavía no había empezado a actuar el frigorífico. En cuanto a la carne conservada, el crecimiento inicial fué promovido por un fuerte contrato de la fábrica Trinidad, a cumplirse en Europa, que no alcanzó a dar los resultados que esperaban sus empresarios.

Véase cómo se distribuía nuestra exportación tasajera en el período 1867-1891, según una estadística de la principal casa exportadora de la época:

Quinquenios	Quintales exportados al Brasil	Quintales exportados a Cuba
1867-1871	2:309.600	1:649.700
1872-1876	2:035.400	1:430.500
1877-1881	1:898.630	1:128.800
1882-1886	3:204.065	898.870
1887-1891	3:093.530	720.560

Pasemos a los cueros.

Durante el período 1913-1930 el comercio de exportación movilizó los siguientes valores:

	VACUNOS SALADOS			VACUNOS SECOS		
Años	Kilos	Valor $	Precio promedio por 10 kilos	Kilos	Valor $	Precio promedio por 10 kilos
1913	14:994.000	5:942.000	3.96	4:856.000	3:059.000	6.30
1914	13:620.000	5:393.000	3.96	4:258.000	2:682.000	6.30
1915	18:205.000	7:067.000	3.88	11:544.000	6:623.000	5.74
1916	14:090.000	7:655.000	5.43	15:179.000	8:910.000	5.87
1917	22:444.000	13:031.000	5.81	9:896.000	8:212.000	8.30
1918	23:893.000	13:832.000	5.79	12:836.000	10:659.000	8.30
1919	22:803.000	13:352.000	5.86	8:482.000	7:059.000	8.32
1920	16:031.000	9:354.000	5.83	9:177.000	3:458.000	3.77
1921	15:013.000	6:612.000	4.40	6:998.000	3:300.000	4.72
1922	23:518.000	11:012.000	4.68	9:318.000	3:839.000	4.12
1923	28.104.000	12:952.000	4.61	9:213.000	4:283.000	4.65
1924	25:512.000	8:895.000	3.49	8:220.000	3:690.000	4.49
1925	26:064.000	8:938.000	3.43	8:653.000	3:689.000	4.26
1926	26:042.000	8:053.000	3.09	4:024.000	1:650.000	4.10
1927	23:249.000	7:536.000	3.24	6:096.000	2:558.000	4.20
1928	21:237.000	9.948.000	4.68	3:185.000	2:006.000	6.30
1929	20:286.000	7:516.000	3.71	2:298.000	1:163.000	5.06
1930	23:689.000	7:633.000	3.22	4:091.000	1:461.000	3.57

	LANARES			TOTALES	
Años	Kilos	Valor $	Precio promedio por 10 kilos	Kilos	Valor $
1913	11:059.000	3:686.000	3.33	30:909.000	12:687.000
1914	4:361.000	1:344.000	3.08	22:239.000	9:419.000
1915	7:793.000	2:930.000	3.76	37:542.000	16:620.000
1916	4:857.000	1:246.000	2.57	34:126.000	17:811.000
1917	2:652.000	1:724.000	6.49	34:992.000	22:967.000
1918	3:247.000	2:456.000	7.57	39:976.000	26:947.000
1919	7:694.000	5:621.000	7.31	38:979.000	26:032.000
1920	2:786.000	2:049.000	7.35	27:994.000	14:861.000
1921	6:419.000	1:241.000	1.93	28:430.000	11:153.000
1922	7:063.000	1:714.000	2.43	39:899.000	16:565.000
1923	4:457.000	1:746.000	3.92	41:774.000	18:981.000
1924	4:965.000	2:282.000	4.60	38:697.000	14:867.000
1925	4:809.000	1:936.000	4.03	39:526.000	14:563.000
1926	4:412.000	1:597.000	3.62	34:478.000	11:300.000
1927	6:860.000	2:294.000	3.34	36:205.000	12:388.000
1928	5:917.000	2:436.000	4.12	30:339.000	14:390.000
1929	7:790.000	3:023.000	3.88	30:374.000	11:702.000
1930	7:032.000	2:137.000	3.02	34:812.000	11:231.000

Las dos primeras columnas estaban representadas, en el último cuarto del siglo pasado, por las siguientes cifras:

	VACUNOS SALADOS		VACUNOS SECOS	
	Unidades	Valor $	Unidades	Valor $
1875-1880	3:499.657	18:991.167	2:944.066	6:597.088
1881-1885	4:031.509	19:366.597	5:085.673	12:626.815
1886-1890	4:073.356	19:785.966	5:447.544	11:433.832
1891-1895	4:712.025	22:084.770	4:604.705	9:526.942
1896-1900	4:207.811	19:389.862	3:065.420	8:398.529

Este nuevo cuadro, obra de la principal de nuestras casas exportadoras de la época, permite seguir en un período de 24 años las oscilaciones de los precios, en forma más detallada:

	Cueros de novillo	Cueros de vaca
	$	$
1877-78 100 klg. . .	19.35 a 22.76	17.08 a 19.64
1878-79 ,, ,, . .	19.64 ,, 21.34	17.93 ,, 19.35
1879-80 ,, ,, . .	21.62 ,, 23.90	21.34 ,, 23.90
1880-81 ,, ,, . .	20.49 ,, 22.48	19.35 ,, 20.20
1881-82 ,, ,, . .	19.92 ,, 21.90	19.64 ,, 21.05
1882-83 ,, ,, . .	21.34 ,, 22.76	19.92 ,, 21.05
1883-84 ,, ,, . .	20.77 ,, 22.76	18.21 ,, 20.77
1884-85 ,, ,, . .	20.49 ,, 22.19	17.08 ,, 20.77
1885-86 ,, ,, . .	16.23 ,, 19.64	15.66 ,, 19.92
1886-87 ,, ,, . .	17.93 ,, 21.34	17.93 ,, 21.34
1887-88 ,, ,, . .	13.10 ,, 16.23	12.80 ,, 18.50
1888-89 ,, ,, . .	15.09 ,, 16.51	13.39 ,, 16.51
1889-90 ,, ,, . .	15.37 ,, 18.21	12.80 ,, 16.80
1890-91 ,, ,, . .	15.37 ,, 18.21	11.38 ,, 15.09
1891-92 ,, ,, . .	13.39 ,, 15.37	11.09 ,, 13.67
1892-93 ,, ,, . .	14.81 ,, 16.80	10.81 ,, 14.81
1893-94 ,, ,, . .	14.20 ,, 16.00	9.10 ,, 13.00
1894-95 ,, ,, . .	15.25 ,, 23.00	12.00 ,, 22.00
1895-96 ,, ,, . .	17.00 ,, 24.00	15.00 ,, 22.00
1896-97 ,, ,, . .	15.75 ,, 18.50	16.00 ,, 18.00
1897-98 ,, ,, . .	17.50 ,, 21.25	17.75 ,, 21.50
1898-99 ,, ,, . .	17.25 ,, 19.25	17.10 ,, 20.00
1899-900 ,, ,, . .	18.00 ,, 24.00	18.00 ,, 24.00
1900-01 ,, ,, . .	17.50 ,, 19.50	17.75 ,, 20.25

CLASIFICACION DE NUESTRAS IMPORTACIONES

He aquí la proporción en que figuran las 14 categorías en que la estadística oficial clasifica las mercaderías de nuestro comercio de importación (%):

CATEGORIA	1915	1924	1927	1929	1930
	—	—	—	—	—
Ganado	14.35	2.08	0.29	0.26	1.58
Materias Primas	18.88	24.65	16.63	21.03	21.38
Almacén en general	31.75	20.22	16.76	18.29	20.29
Plantas, Frutas y Hortalizas	3.02	3.50	3.44	4.32	4.94
Tienda, Mercería, etc.	11.80	13.50	12.26	9.20	8.52
Mueblería	0.29	0.12	0.17	0.03	0.02
Zapatería y Talabartería	0.83	0.75	0.68	0.21	0.30
Ferretería, Artículos Navales, etc.	11.25	12.36	14.99	19.15	20.33
Automóviles y repuestos	0.47	5.98	7.69	9.08	5.64
Papelería y anexos	0.93	1.23	2.56	2.45	2.48
Barraca y Artículos sanitarios	3.49	9.72	16.76	11.83	9.84
Instrumentos de música	0.21	0.36	0.41	0.39	0.27
Joyería, Platería, Relojería y Bazar	0.33	1.14	0.95	0.62	0.60
Perfumería y Artículos de tocador	0.31	0.59	0.31	0.27	0.25
Drogas y Productos químicos	1.00	1.20	0.98	0.54	0.80
Farmacia, etc.	0.43	1.32	1.02	0.52	0.50
Artículos para electricidad	0.66	1.58	4.10	1.81	2.26
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Corresponde el primero de esos rubros a los ganados de invernada comprados en Entre Ríos, Corrientes y Río Grande, y a los reproductores adquiridos para el refinamiento de nuestras razas.

Entre las sustancias alimenticias más importantes sobresalen el aceite de olivo, el arroz, el azúcar, el café, las papas y la yerba mate. Véase las cantidades absolutas con que figuran en los despachos aduaneros de algunos años del quinquenio 1926-1930:

	1926		1928		1930	
	Kilog.	Valor $	Kilog.	Valor $	Kilog.	Valor $
Aceite comestible	7:056.169	1:958.655	8:854.500	2:579 017	9:518.360	2:705.637
Arroz descortezado	2:946.666	265.200	1:891.371	170.224	752.393	67.715
Arroz con cáscara	7:995.370	255.852	10:532.072	337.027	13:554.337	433.739
Azúcar refinada	38:161.291	3:816.129	33:182.869	3:318.286	37:244.807	3:724.482
Azúcar sin refinar	496.810	44.703	689.616	62.066	792.756	71.349
Azúcar en bruto	——	——	10:145.312	608.719	6:282.480	314.124
Café en grano	2:275.333	546.080	2:334.488	580.278	2:477.884	594 692
Papas	44:396.556	2:665.795	32:941.285	1:976.477	50:250.794	3:015.054
Yerba	17:226.464	1:722.646	17:694.103	1:769.411	17:871.714	1:787.172

Esos mismos productos figuraban en las postrimerías del siglo XIX, con las siguientes cantidades (cantidad de kilogramos por quinquenio):

	1875-1880	1881-1885	1886-1890	1891-1895	1896-1900
	—	—	—	—	—
Aceite	7:038.074	6:802.165	9:065.987	6:459.360	4:834.351
Arroz descortezado	17:757.642	20:288.760	21:858.101	19:456.181	18:584.671
,, con cáscara	—	—	—	—	3:539.283
Azúcar	46:655.874	57:770.418	69:128.442	69:297.340	19:460.650
,, sin refinar	—	—	—	—	59:532.273
Café	3:101.365	4:525.490	5:349.368	4:821.100	5:274.881
Papas	1:605.673	6:012.789	9:706.148	21:232.736	29:116.409
Yerba	23:553.733	29:487.497	31:587.678	39:010.300	42:531.479
,, sin elaborar	—	—	155.646	131.166	32.585

La ley de Aduana de 1888 estableció un derecho de 4 centésimos por cada kilogramo de arroz descortezado y de 1 centésimo por cada kilogramo de arroz con cáscara. Otra ley dictada dos años más tarde acordó exención de Contribución Inmobiliaria y de Patentes de Giro, durante cinco años, a las fábricas de descortezar que se instalaran en el país, y la devolución de los derechos aduaneros a favor de la reexportación de arroz descortezado, bajo la sola condición de que se invirtiera en instalaciones un capital no menor de $ 35.000. Pero ¿qué movimiento industrial de importancia podía esperarse de manipulación tan sencilla, como la de descortezar arroz, para acordar a sus instalaciones favores tan considerables?

Felizmente para el país la producción nacional de arroz se ensancha día a día y el descortezamiento encuentra ya la aplicación racional que le faltaba en su origen, cuando todo se reducía a sacar la cáscara al producto extranjero.

Estímulos análogos al del arroz fueron acordados por la Asamblea a favor de la refinación de azúcar. La ley de Aduana de 1888 gravó con $ 0.05 el kilogramo de azúcar refinada y con $ 0.044 el kilogramo de azúcar no refinada. Leyes posteriores, de 1890 y 1891 elevaron los derechos res-

pectivamente a $ 0.06 y $ 0.05 y crearon 1 centésimo de impuesto interno de consumo, acordando a la vez un descuento o merma del 4 % a los productos brutos destinados a la refinación. Con el propósito de estimular en forma más eficaz la instalación de refinerías, concedió también la Asamblea, a una primera empresa, exoneración por cinco años de todo derecho de importación a favor de las melazas destinadas a la refinería y derechos mínimos de importación de $ 0.02 por kilo sobre los azúcares terciados y de $ 0.44 sobre los centrífugos: y a una segunda empresa, el derecho de 50 milésimos por los azúcares centrífugos, 2 centésimos por los azúcares terciados y exoneración total por las melazas. todo ello durante los primeros cinco años, bajo la obligación de cultivar cien hectáreas con plantas sacarinas. Otra ley de 1900, reaccionando contra esas gruesas liberalidades, acordó a los elaboradores de remolacha u otras plantas sacarinas, una diferencia no menor de 67 milésimos por kilogramo de azúcar no refinada y de 78 milésimos por kilogramo de azúcar refinada, entre la totalidad de los impuestos a cargo de la producción nacional y los impuestos a cargo de los productos importados, bajo la condición de elaborar en los primeros años dos millones de kilogramos de azúcar nacional, y en los subsiguientes cuatro y seis millones, haciendo para ello las plantaciones necesarias. Caducaron las concesiones particulares y quedó solamente en pie, al amparo de la ley general, la fábrica instalada en La Sierra.

La yerba mate sirvió también de base para el establecimiento de derechos diferenciales. Las leyes de Aduana de 1889 y 1892 gravaron la yerba elaborada con 4 centésimos y la sin elaborar con 1 centésimo por kilogramo. Fué otro error análogo al del arroz sin descortezar, contra el cual no tardó en reaccionar la Asamblea General frente al perjuicio que sufría la renta aduanera y al escasísimo movimiento de brazos a que daban origen los molinos instalados en el país al amparo de un falso proteccionismo.

Entre las bebidas figuran el vino común en casco, el alcohol y la cerveza con las siguientes cifras:

	1926		1927		1928	
	Litros	Valor	Litros	Valor	Litros	Valor
Vino común	3:489.730	418.768	1:356.283	162.754	1:129.385	135.526
Aguardiente	2:486.270	198.892	830.505	66.440	7:434.333	594.746
Caña	3:535.504	282.840	3:925.385	314.031	—	—
Cerveza (botellas)	93.070	10.621	33.378	3.994	28.138	3.258

	1929		1930	
	Litros	Valor	Litros	Valor
Vino común	1:340.075	16.049	900.197	121.103
Aguardiente	7:882.155	630.571	8:300.528	664.040
Caña	—	—	—	—
Cerveza (botellas)	26.260	2.968	26.238	2.965

Cantidades importadas durante el último cuarto del siglo XIX:

	1875-1880	1881-1885	1886-1890	1891-1895	1896-1900
Vino común, lit.	107:305.878	110:371.272	136:335.203	100:786.822	89:986.610
Aguardiente ,,	5:605.439	6:053.553	3:118.086	12:197.862	1:345.985
Caña ,,	11:583.416	10:231.751	10:622.759	—	4:311.249
Cerveza doc. .	141.930	204.592	88.396	—	—
" litr. .	120.240	396 432	1:469 725	174.465	157.601

Es considerable el descenso que denotan las cifras del vino. La importación, que era de 25 millones de litros en 1885, de 29 millones en 1890, de 22 millones en 1895, de 16 millones en 1900, sigue fuertemente su movimiento de baja hasta quedar reducida a 900.000 litros en 1930, bajo la doble influencia del crecimiento de la producción nacional y de las manipulaciones de los bodegueros.

El rubro de tabacos experimentó un fuerte desarrollo en el quinquenio 1926 - 1930, por efecto de la disminución del contrabando fronterizo: 7:245.400 kilogramos de tabaco en hoja aforados en $ 2:009.493 y 3:138.923 kilogramos de tabaco en cuerda aforados en $ 1:286.959. El resultado feliz de la campaña contra el comercio clandestino resalta de la simple comparación de esas cifras con estas otras correspondientes al último cuarto del siglo XIX:

	Tabaco de hoja		Tabaco negro en cuerda	
	Kilogramos	Valor	Kilogramos	Valor
		$		$
1875-1880	2:271.271	619.986	3:337.045	1:537.022
1881-1885	2:848.951	641:107	3:365.629	1:349.927
1886-1890	3:444.376	761.449	3:205.349	1:290.226
1891-1895	2:479.197	783.346	934.633	383.158
1896-1900	3:312.632	814.440	136.618	56.017

Volviendo a las cifras globales, el rubro más valioso de nuestro comercio de exportación está representado por los productos procedentes de la ganadería, que absorben cerca del 90 % de la cifra total de las ventas a los mercados extranjeros; y los rubros más valiosos de nuestro comercio de importación están representados por las sustancias alimenticias, que absorben alrededor del 20 % y de las materias textiles y sus artefactos, que absorben alrededor del 16 % de ese comercio. Y es sobre la base de estos dos últimos rubros que debería desenvolverse la legislación aduanera para acrecentar la capacidad productora del país y estabilizar nuestra independencia económica.

EL COMERCIO EXTERIOP POR QUINQUENIOS

Véase el crecimiento de nuestro comercio exterior en el curso de los últimos 65 años (hasta 1917, regían los valores oficiales y después de ese año los valores de plaza) :

QUINQUENIOS	Importación	Exportación	Total
	$	$	$
1866-1870	80:202.504	61:591.633	141:794.137
1871-1875	84:412.497	73:063.921	157:476.418
1876-1880	79:202.591	83:516.726	162:719.317
1881-1885	106:241.545	117:526.631	223:768.176
1886-1890	143:476.537	125:531.862	269:008.399
1891-1895	106:240.832	146:654.617	252:895.449
1896-1900	119:457.756	155:984.599	275:442.355

QUINQUENIOS	Importación	Exportación	Total
	$	$	$
1901-1905	124:307.537	168:082.362	292:389.899
1906-1910	187:140.358	194:788.093	381:928.151
1911-1915	222:774.829	291:346.944	514:122.373
1916-1920	466:018.976	521:380.023	987:398.999
1921-1926 (Excluído 1923)	427:028.152	447:682.249	874:710.401
1927-1931	449:151.088	469:411.551	918:562.639

Arroja el primer quinquenio un saldo de 19 millones de pesos a favor de las importaciones. Corresponde a dicho período el movimiento de gran prosperidad que remató en la crisis comercial del año 1868.

Durante el segundo quinquenio las importaciones superan en 11 millones de pesos, coincidiendo también su desarrollo con el movimiento de gran prosperidad que dió origen a la crisis económica de 1874 y a la crisis política de 1875.

Desde ese momento recuperan los ahorros del país su predominio y las exportaciones superan a las importaciones en 4 millones de pesos durante el tercer quinquenio y en 11 millones durante el cuarto quinquenio.

Aumentados considerablemente los recursos económicos, vuelve a actuar la prosperidad en los negocios, bajo la presión de la conciliación política de noviembre de 1886, y las importaciones toman vuelo inusitado, excediendo a las exportaciones en 18 millones de pesos.

La crisis comercial del año 1890 pone término a esa situación económica y a consecuencia de ella los dos últimos períodos son de marcado predominio de las exportaciones, que arrojan un saldo favorable de 40 millones de pesos en el quinquenio 1891 - 1895 y de 36 millones en el quinquenio 1896 - 1900. El movimiento de la plaza sigue intensificándose en el curso de los quinquenios subsiguientes, con saldos favorables de 44 millones en 1901 - 1905, de 8 millones en 1906-1910 y de 68 millones en 1911-1915, en cuyo período estalla la gran guerra mundial que restringe nuestro comercio de importación, por efecto de la baja de la produc-

ción europea, y a la vez valoriza nuestras exportaciones por efecto de las grandes compras de las naciones aliadas.

Los tres últimos quinquenios, que corresponden a la cesación de la guerra y a la liquidación de los compromisos pendientes, aunque dejan un saldo favorable de 55 millones en 1916 - 1920, de 20 millones en 1921 - 1926 (excluído 1923 por falta de datos estadísticos), y de otros 20 millones en 1927-1931, son de restricción en nuestra plaza, a causa de la baja de los precios de exportación.

De una manera general puede decirse, con relación a la República Oriental, que las grandes oscilaciones del comercio exterior traducen el estado económico de la plaza o, más concretamente, que las épocas de predominio de las importaciones coinciden con el período próspero que antecede a las crisis y que las épocas de predominio de las exportaciones coinciden con el período de liquidación de la crisis y de reconstrucción de capitales por medio del ahorro.

Para apreciar estos hechos de su exacto punto de vista, sin incurrir en los errores de la vieja doctrina de la balanza de comercio de que más adelante hablaremos, conviene tener presente que nuestra plaza no es acreedora, sino fuertemente deudora de los mercados extranjeros, por concepto de intereses, dividendos y amortizaciones de capitales prestados al Estado o incorporados a las industrias nacionales, ocurriendo entonces que el déficit causado por un excedente en la importación de mercaderías se agrava siempre por la necesidad de pagar esos intereses, dividendos y amortizaciones; y que somos principalmente importadores de artículos manufacturados, que llegan prontos para cubrir las demandas de la población.

EL VALOR REAL DE LAS EXPORTACIONES

Desde la iniciación de la gran guerra europea en 1914, quedaron alterados los valores oficiales de nuestro intercambio por efecto de un fuerte movimiento de alza tanto en las mercaderías de importación como en los frutos y pro-

ductos de exportación. La estadística oficial mantuvo los aforos oficiales de importación, que eran mucho más bajos que los de plaza y aplicó a la exportación los valores efectivos. Había necesidad, pues, de rectificar los primeros y de ello se han encargado los propios cálculos oficiales en la forma que expresamos a continuación (estadística del Banco de la República):

AÑOS	Importación Aforo aduanero	Importación Valor efectivo	Exportación Valor efectivo
1913 . . .	50:353.000	50:353.000	68:496.000
1914 . . .	37:235.000	43:200.000	58:248.000
1915 . . .	34:980.000	40:600.000	73:302.000
1916 . . .	35:281.000	52:900.000	73:870.000
1917 . . .	37:212.000	66:573.000	103:456.000
1918 . . .	37:531.000	100:808.000	116:051.000
1919 . . .	43:203.000	113:191.000	147:251.000
1920 . . .	50:590.000	132:547.000	80:752.000
1921 . . .	39:719.000	93:855.000	70:266.000
1922 . . .	43:094.000	81:886.000	77:423.000
1923 . . .	55:102.000	102:082.000	100:591.000
1924 . . .	62:931.000	81:810.000	106:836.000
1925 . . .	73:357.000	95:365.000	98:854.000
1926 . . .	74:112.000	74:112.000	94:304.000
1927 . . .	81:830.000	81:830.000	96:419.000
1928 . . .	93:955.000	93:955.000	100:803.000
1929 . . .	93:284.000	93:284.000	92:952.000
1930 . . .	91:300.000	93:894.000	100:935.000

PRINCIPALES PAISES DE NUESTRO INTERCAMBIO

En el curso de los últimos años han figurado al frente de nuestro comercio exterior los siguientes paises (proporción %).

Como compradores de nuestros productos:

	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Alemania	16.26	13.05	14.75	16.59	15.63	15.00	18.64	14.57	14.53	11.92
Argentina	4.18	7.81	7.11	10.24	8.13	9.16	13.15	16.46	12.56	12.56
Bélgica	6.65	4.39	8.22	11.08	10.98	10.02	8.22	6.08	7.08	5.54
Brasil	2.92	3.12	2.09	5.66	5.23	4.62	4.62	4.67	2.97	3.14
Estados Unidos	26.56	20.42	16.69	6.65	12.14	11.76	7.76	10.44	11.90	7.53
Francia	9.68	7.76	12.49	12.89	11.69	12.95	13.88	10.47	12.90	12.09
Italia	3.28	3.73	4.11	5.29	7.25	4.78	5.32	6.50	6.79	7.41
Gran Bretaña	24.33	32.11	27.86	22.67	23.87	25.44	20.19	22.60	23.04	33.76

Como vendedores de sus productos:

	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Alemania	2.51	6.09	10.08	10.85	11.01	10.99	10.77	12.48	9.68	9.75
Argentina	21.25	12.98	13.27	10.04	8.62	9.77	11.77	8.55	9.05	9.83
Bélgica	1.03	2.73	2.72	4.37	5.25	5.46	6.19	4.88	5.42	4.93
Brasil	9.52	14.04	11.16	9.05	5.70	5.18	5.41	5.03	7.13	7.80
España	5.01	5.28	4.54	4.32	4.52	4.61	3.04	3.72	3.16	4.03
Estados Unidos	29.00	26.00	21.32	24.15	28.12	28.77	30.41	30.31	30.21	25.71
Francia	5.13	4.52	3.81	5.51	5.50	7.19	6.31	5.92	3.90	3.74
Italia	2.20	3.62	2.99	4.56	5.79	5.45	4.33	4.23	4.47	4.14
Gran Bretaña	19.31	17.42	18.65	18.01	17.03	14.39	15.13	15.57	16.57	17.24

Es interesante conocer los porcentajes de los mismos mercados antes de la guerra mundial y durante la guerra. Helos aquí:

Compradores de nuestros productos (promedios anuales de cada quinquenio):

	1891-95	1896-900	1901-05	1906-10	1911-15	1916-20
Alemania ...	5.56	9.94	12.02	12.88	12.05	1.66
Argentina ..	13.82	15.52	17.57	18.22	13.46	9.17
Bélgica	12.97	17.19	16.79	15.77	10.98	3.32
Brasil	20.18	21.54	13.43	9.06	5.29	2.27
Estados Unidos	7.14	5.69	6.52	6.35	9.13	25.21
Francia	18.77	16.73	16.43	20.10	19.33	17.84
Italia	1.85	2.07	2.59	3.32	7.06	9.54
Reino Unido..	14.71	7.04	7.95	7.16	13.88	20.63

Vendedores de sus productos:

	1891-95	1896-900	1901-05	1906-10	1911-15	1916-20
Alemania ..	11.06	10.91	13.28	16.22	11.89	0.73
Argentina ..	7.02	13.66	13.66	7.32	12.59	21.67
Bélgica	4.99	6.38	4.91	6.48	5.12	0.26
Brasil	8.25	6.37	6.14	4.98	7.63	14.02
España	8.85	7.79	6.17	4.96	15.54	6.41
Estados Unidos	6.20	8.03	9.08	9.71	5.18	28.16
Francia	10.78	9.42	10.38	10.35	7.43	3.91
Italia	9.65	9.08	8.79	7.80	7.30	2.70
Reino Unido..	31.48	26.87	25.86	29.69	24.33	18.42

No son enteramente exactos estos datos, a causa de las grandes e inevitables confusiones a que dan origen los mercados de procedencia o destino final de los buques, resultando con frecuencia que las mercaderías que vienen de un puerto proceden de otro completamente distinto.

COMERCIO INTERNO

A la plaza de Montevideo afluyen, aparte de las mercaderías extranjeras que acabamos de determinar, los frutos y productos de los demás departamentos de la República.

He aquí los principales arribos, por vía terrestre exclusivamente (unidades y kilogramos):

ARTICULOS		1923	1925	1927	1930
Ganadería					
Cerda	K.	155.732	120.644	182.240	156.989
Cueros lanares ...	U.	953.197	1:242.927	2:002.701	2:153.058
" vacunos..	U.	816.629	570.667	757.317	397.861
Huesos	K.	424.100	825.400	304.750	389.700
Lana	K.	28:005.488	33:253.628	50:525.916	53:681.618
Manteca	K.	292.160	329.270	264.920	101.400
Queso	K.	711.635	835.210	556.889	150.400

ARTICULOS		1923	1925	1927	1930
Agricultura					
Alfalfa	K.	7:865.000	3:836.926	3:788.920	1:517.080
Alfalfa mezcla ..	K.	2:562.000	2:351.593	3:692.920	930.000
Avena	K.	10.200	23.420	—	101.070
Cebada	K.	683.900	948.250	630.939	219.810
Lino	K.	2:509.460	2:851.283	4:406.640	9:876.920
Maíz	K.	43:364.860	23:919.205	16:873.180	33:433.320
Trigo	K.	47:548.610	91:966.298	75:260.045	158:234.620
Otros productos					
Huevos	U.	42:441.144	27:497.272	24:154.910	21:608.198
Piedra cal	K.	29:156.650	38:022.022	30:081.020	16:199.497

Durante el último año del cuadro entraron a los mercados de Montevideo los siguientes productos:

Frutas (kilogramos)	50:650.608
Verduras (kilogramos)	108:622.868
Aves no especificadas (unidades).	29.291
Gallinas (unidades)	78.509
Pollos (unidades)	252.695
Pescado (kilogramos)	599.576
Huevos	47:378.298
Leche (litros)	894.469

FERIAS FRANCAS

Las ferias francas de Montevideo (venta de carne, leche, manteca, queso, aves, huevos, pan, frutas, verduras, azúcar, etc.), diseminadas en los principales barrios, tuvieron el siguiente movimiento en los últimos 10 años:

	Número de ferias	Importe de sus ventas $
1918	1.994	1:121.142
1919	1.901	996.417
1920	1.951	1:221.423
1921	2.074	921.642
1922	1.976	821.855
1923	1.571	630.912
1924	1.340	504.869
1925	1.237	536.815
1926	1.256	453.620

EXPOSICIONES-FERIAS

Número e importancia de las exposiciones ganaderas realizadas durante el decenio 1917-1927:

AÑOS	Número de exposiciones	Número de animales expuestos	Producto de las ventas $
1917	10	39.314	786.530
1918	16	26.264	1:653.794
1919	19	100.193	3:407.035
1920	19	93.494	2:364.428
1921	11	33.005	586.786
1922	9	10.004	301.092
1923	13	13.610	390.771
1924	14	14.503	618.405
1925	11	9.671	461.124
1926-27 . . .	3	12.242	272.504

BOLSAS

Todavía carece el Uruguay de un gran mercado de frutos, donde se reconcentren la oferta y la demanda de los productos de la ganadería y de la agricultura. El plan está trazado desde hace largos años, sobre la base del aprovechamiento de 8 hectáreas de los terrenos ganados al mar con

motivo de la construcción del Puerto de Montevideo. Pero sólo una sección de ese plan ha sido construida y esa sección está a cargo del Banco de la República. La Cámara Mercantil de Productos del País suple en parte la omisión de nuestros Poderes Públicos, reuniendo a compradores y vendedores y propendiendo a la regularización de los precios.

En la Bolsa de Comercio se reconcentran la oferta y la demanda de fondos públicos.

La más interesante de sus operaciones, por las graves sacudidas que puede producir en una plaza comercial, es la relativa a las ventas a plazo.

Cuando las operaciones se realizan al contado no ocurren dificultades de ninguna especie. Los peligros surgen en las operaciones a plazo, porque entonces los especuladores que no tienen títulos disponibles pueden ofrecerlos en grandes cantidades, y los que no tienen dinero disponible pueden promover demandas ficticias, originándose bajas en el primer caso y subas en el segundo, que llegado el momento de la liquidación se cancelan mediante el pago de las diferencias producidas en los tipos de cotización.

Un hecho más grave ocurre en los períodos de especulación, sobre la base de los títulos dados en prenda. El colocador de dinero hace una doble operación: adquiere al contado títulos de un valor proporcional a la suma que presta y los revende a plazo a su deudor, consistiendo el interés en la diferencia entre los tipos de ambas operaciones. En el fondo es un préstamo prendario; en la forma una doble operación de compraventa. Pues bien: una vez en posesión de los títulos de la prenda el acreedor queda en libertad de lanzarlos a la plaza, provocando bajas de las que luego saca provecho para recuperar una cantidad equivalente de títulos a precio menor, a fin de encontrarse habilitado al vencimiento del plazo para cumplir con su deudor.

Sólo pueden evitarse los movimientos desordenados y los verdaderos fraudes a que dan lugar ambas formas de especulación, exigiendo que en los boletos de compraventa se especifique el número de orden de los títulos negociados o dados en prenda. Mediante tan sencillo requisito nadie puede

vender sino los títulos de que realmente está en posesión, y ningún colocador de dinero puede arriesgarse a lanzar a la plaza papeles que ya no recuperaría más.

Suprimida esa fuente de trastornos y fraudes, bien puede excusarse el legislador de buscar garantías en el perjudicial o inútil procedimiento de las fianzas a los corredores. Perjudicial cuando las finanzas son altas, porque entonces se cierran las puertas de la Bolsa a los hombres jóvenes que no cuentan con más capital que su honradez y su inteligencia. Inútil cuando son bajas, porque entonces resultan ilusorias para hacer efectivas grandes responsabilidades y diferencias de cotización. Nuestros reglamentos bursátiles sólo exigen al corredor la prueba de su moralidad y buena conducta.

La Cámara Mercantil de Productos del País estableció hace algún tiempo un mercado de cereales a término. De acuerdo con sus estatutos, una vez registrada la compraventa desaparecía toda vinculación o relación entre vendedor y comprador y la Dirección del Mercado asumía la personería de ambos hasta el cumplimiento efectivo de la operación. Pero el Mercado a Término no dió el resultado que esperaban sus iniciadores y quedó suspendido a raíz de los primeros años de funcionamiento.

De la importancia de nuestra Bolsa de Comercio instruyen estos guarismos:

Años	Deudas Públicas			Otros Valores		
	Valor nominal	Valor efectivo	Valor promedio de cotización	Valor nominal	Valor efectivo	Valor promedio de cotización
	$	$	$	$	$	$
1895	8:728.465	5:252.027	60.17	4:866.530	921.449	18.93
1900	82:655.628	46:666.615	56.46	18:228.533	2:827.667	15.51
1905	87:424.650	63:520.396	72.66	101:117.900	27:933.066	27.62
1910	27:032.793	21:704.217	80.29	165:785.604	136:316.217	82.22
1915	5:624.751	4:858.997	86.38	12:039.600	10:270.725	85.30
1920	71:028.600	50:555.502	71.18	22:733.625	21:859.328	96.15
1925	19:230.611	15:338.959	79.76	36:358.625	33:342.348	91.70
1930	26:362.782	25:948.689	98.43	41:017.475	40:557.370	98.88

Es verdaderamente notable el valor ascendente de nuestras deudas públicas. Desde el promedio de 60 % que regía en 1895, durante la Administración Idiarte Borda, que luego bajó al 47 % durante la guerra civil de esa misma Administración, ha ido subiendo gradual y constantemente hasta llegar al 98 %, prueba evidente del alto nivel conquistado por nuestro crédito público. Y lo mismo puede decirse de los diversos valores de renta, que pasan del 19 % en 1895 a las proximidades de la par en 1930.

La Deuda Consolidada del Uruguay, de 3 1|2 % de interés, que es la principal de nuestras deudas públicas, y el Empréstito de Conversión y Obras Públicas de 5 %, que le sigue en importancia, obtuvieron los siguientes promedios anuales desde 1907 hasta 1930 (%):

	Consolidada	Conversión		Consolidada	Conversión
1907...	68.913	89.885	1919...	68.716	89.450
1908...	69.134	90.324	1920...	61.674	81.499
1909...	72.144	95.704	1921...	60.372	79.761
1910...	74.598	97.399	1922...	64.396	82.740
1911...	76.498	99.301	1923...	67.028	87.694
1912...	74.356	98.329	1924...	66.021	88.590
1913...	70.576	95.000	1925...	65.703	90.677
1914...	67.473	89.747	1926...	68.057	92.049
1915...	62.252	82.244	1927...	69.879	97.400
1916...	62.833	83.956	1928...	70.765	98.295
1917...	68.187	89.032	1929...	72.471	99.404
1918...	67.724	88.976	1930...	76.506	100.681

XIII

Industria de transportes y comunicaciones

El comerciante, como hemos dicho antes, es un agente intermediario entre el productor y el consumidor. Adquiere los valores para revenderlos. Ese doble negocio de compra por un lado, y de venta por otro requiere un movimiento de valores de cuya tarea no se ocupa la industria comercial, sino otra industria, la industria de transportes.

Nuestro comercio importador adquiere carbón de piedra o tejidos de algodón en los mercados ingleses y los revende directamente al consumidor nacional o indirectamente a otros agentes intermediarios. Pero la movilización de las mercaderías supone el empleo de ferrocarriles que conduzcan el producto hasta los puertos ingleses de embarque, de buques que hagan el transporte a través del océano, de movimientos en el puerto de Montevideo para la descarga, de peones y de carretas que lleven el mismo producto hasta los centros de consumo.

Son, como se ve, operaciones distintas las que realizan la industria comercial y la industria de transportes. La primera compra y revende y la segunda moviliza la mercadería materia de la negociación ya consumada.

La industria de transportes supone la existencia de vías de comunicación y de vehículos que circulen por ellas.

Las vías de comunicación son artificiales o naturales, según que emanen del trabajo del hombre, como las calles o

caminos empedrados o macadamizados, los puentes, los canales abiertos en tierra firme o dragados, las vías férreas, las obras de puerto; o que las ofrezca la Naturaleza sin trabajos complementarios de ninguna especie, como la generalidad de los caminos de nuestra campaña, los mares, los ríos y arroyos navegables.

Pueden clasificarse también en terrestres, fluviales y marítimas, según se trate de la circulación en tierra firme, en los ríos y arroyos o en los mares.

Dos elementos se pagan en el transporte: el esfuerzo de tracción, o sea la cantidad de trabajo para mover la mercadería de un punto a otro, y el peaje, o sea la remuneración de los capitales que ha invertido la empresa que realiza el transporte. En un ferrocarril, por ejemplo, se requiere cierta cantidad de carbón para arrastrar el vagón cargado. Es el esfuerzo de tracción. Y además, es necesario pagar el interés y la amortización de los capitales de construcción y explotación de la vía férrea. Es el peaje. Ambos elementos están sujetos a grandes oscilaciones. En las vías naturales el peaje hállase reducido a la remuneración del capital representado por los vehículos de transporte, tales como el buque que circula por las aguas o la carreta que circula en tierra, mientras que en las vías artificiales aparte de esa partida que corresponde al vehículo, hay que remunerar los capitales invertidos en la vía, como los desmontes, rieles y estaciones de los ferrocarriles y como el costo de las obras de canalización y de puerto. El esfuerzo de tracción varía a su turno, según el medio en que se realiza, siendo mucho más considerable en la tierra que en el agua. No puede deducirse de esto último, que en todos los casos el transporte por agua resulte más económico que por tierra. Un ferrocarril económico puede llevar una competencia desastrosa a un canal de alto costo, porque en tal caso, aún cuando la empresa fluvial tenga ventajas considerables en el esfuerzo de tracción, estará obligada a cobrar tarifas muy altas para el pago del peaje, vale decir, para el servicio de los capitales cuantiosos que haya inmovilizado en la construcción del canal.

MOVIMIENTO GENERAL DE NAVEGACION EN TODOS LOS PUERTOS DE LA REPUBLICA

He aquí el número de buques *entrados* en todos los puertos de la República en doce años distintos del período 1876-1930 (con procedencia de puertos extranjeros y con procedencia de puertos nacionales).

	Vapores		Veleros		Buques	
	N.o	Tonelaje	N.o	Tonelaje	N.o	Tonelaje
1876......	2.525	1:379.100	8.581	622.175	11.106	2:001.373
1880......	3.722	1:622.869	7.294	552.143	11.016	2:175.012
1885......	6.263	3:573.327	8.627	715.468	14.890	4:288.795
1890......	7.063	4:709.950	9.106	988.818	16.169	5:698.768
1895......	5.944	5:744.853	6.977	648.034	12.921	5:392.887
1900......	6.637	6:272.736	6.967	563.905	13.604	6:836.641
1905......	8.106	9:199.924	6.764	635.262	14.870	9:835.186
1910......	10.289	11:260.891	9.047	1:047.585	19.336	12:308.476
1915......	9.727	8:983.010	6.011	710.666	15.738	9:693.676
1920......	6.663	8:568.786	6.733	608.536	13.396	9:177.322
1925......	9.180	14:725.438	7.031	1:105.161	16.211	15:830.599
1930......	10.903	16:146.145	8.105	1:537.065	19.008	17:683.210

Conocidas las cifras de las entradas generales, he aquí la parte que corresponde a los buques procedentes de puertos extranjeros y a los buques procedentes de puertos nacionales:

	Exterior				*Interior*			
	Vapores		Veleros		Vapores		Veleros	
	N.o	Tonelaje	N.o	Tonelaje	N.o	Tonelaje	N.o	Tonelaje
1905...	4599	6:750.531	3677	522.536	3507	2:449.393	3087	112.726
1910...	6451	8:408.893	5609	932.655	3838	2:851.698	3438	114.930
1915...	7838	8:437.517	3087	618.744	1889	545.493	2924	91.922
1920...	5731	8:356.032	4007	513.787	932	212.754	2726	94.749
1925...	6640	12:207.764	4785	1:032.098	2540	2:517.674	2246	73.063
1930...	7760	14:641.532	5775	1:439.177	3143	1:504.613	2330	97.888

EN EL PUERTO DE MONTEVIDEO

Concretándonos al Puerto de Montevideo, incluído en las cifras globales que anteceden, he aquí el número y tonelaje de los buques *entrados*:

	Vapores	Tonelaje	Veleros	Tonelaje	Totales Buques	Totales Tonelaje
1880........	985	967.000	2.997	384.000	3.982	1:351.000
1885........	1.812	1:941.000	2.793	455.000	4.575	2:396.000
1890........	2.544	3:030.000	2.307	523.000	4.851	3:553.000
1895........	2.193	2:937.000	2.107	356.000	4.300	3.293.000
1900........	2.350	3:968.000	1.550	201.000	3.900	4:169.000
1905........	3.434	6:614.000	1.559	211.000	4.993	6.825.000
1910........	4.230	9:282.777	1.439	247.819	5.669	9:530.596
1915........	3.659	8:103.788	823	156.694	4.482	8:260.477
1920........	3.193	8:453.991	1.074	168.763	4.267	8:622.754
1925........	3.416	10:556.851	571	38.463	3.987	10:595.314
1930........	4.431	12:803.615	369	25.269	4.800	12:828.884

Obsérvese el descenso gradual y persistente de los buques de vela. De los 3.000 barcos que fondeaban en la rada de Montevideo durante los primeros años, sólo quedaban alrededor de 400 en el último año. Otra cosa muy importante demuestra el cuadro: el fuerte acrecentamiento del tonelaje. El número total de vapores y veleros resulta estacionario o más bien dicho en baja, si se comparan las cifras extremas. Pero, en cambio, el tonelaje resulta enormemente aumentado. Es que cada año hay necesidad de dar mayor amplitud a las bodegas, único medio de salir triunfante en el mercado internacional de fletes.

El cuadro que subsigue distribuye esos buques en dos grandes categorías: la correspondiente a la navegación de ultramar y la correspondiente a la navegación fluvial y de cabotaje:

	De ultramar				De cabotaje y ríos				Totales	
	Vapores		Veleros		Vapores		Veleros			
	N.o	Tonelaje	N.o	Tonel.	N.o	Tonelaje	N.o	Tonel.	N.o	Tonelaje
1910	2.927	8:319.091	188	195.858	1 303	963.686	1.251	51.961	5.699	9:530.596
1915	2.504	6:967.816	72	96.806	1.155	1:135.937	751	59.888	4.482	8:260.477
1920	2.269	7:440.702	55	80.499	924	1:013.289	1.019	88 264	4.267	8:622.754
1925	2.316	9:344.719	1	2.009	1.100	1:012.132	570	36.454	3.987	10:595.314
1930	2.523	11:578.186	—	—	1.908	1:225.429	369	25.269	4.800	12:828.884

Todos los cuadros que anteceden establecen el tonelaje de registro de los barcos. Pero más fundamentalmente que el tonelaje de registro interesa conocer el número de toneladas de mercaderías que los barcos movilizan en nuestro puerto.

En 1880 las mercaderías *importadas* y *exportadas* por los buques *entrados* y *salidos,* apenas llegaban a 958.000 toneladas métricas. El número subió a 1:196.000 en 1885 y a 1:317.000 en 1890 y bajó a 1:224.000 en 1895, a 1:161.000 en 1900 y a 1:147.000 en 1905.

Véase el movimiento de ambos rubros desde 1910 en adelante, según los cuadros de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (toneladas métricas):

	Importación	Exportación	Tránsito	Total
1910.....	1:289.791	375.767	16.343	1:681.901
1911.....	1:428.429	399.321	19.851	1:847.601
1912.....	1:551.855	466.837	17.837	2:036.529
1913.....	1:474.682	420.096	17.596	1:912.374
1914.....	1:170.765	350.622	8.690	1:530.077
1915.....	952.913	397.919	4.425	1:353.257
1916.....	938.141	361.253	8.344	1:307.738
1917.....	960.580	427.757	16.299	1:404.636
1918.....	1:062.526	494.583	16.082	1:573.191
1919.....	1:137.693	558.403	61.857	1:757.953
1920.....	1:223.746	399.743	3.926	1:627.415
1921.....	868.791	420.402	8.281	1:296.874
1922.....	1:156.420	405.865	2.093	1:564.378
1923.....	1:286.236	479.441	2.049	1:767.726

	Importación	Exportación	Tránsito	Total
1924.....	1:402.793	514.456	1.567	1:918.816
1925.....	1:382.881	487.036	2.722	1:872.639
1926.....	1:360.467	479.328	2.287	1:842.082
1927.....	1:561.909	535.232	1.633	2:098.774
1928.....	1:557.775	524.610	4.494	2:086.879
1929.....	1:728.837	484.954	3.544	2:217.335
1930.....	1:682.524	555.524	63.412	2:301.460

SERVICO DE FAROS

Funcionan actualmente 13 faros en nuestras aguas jurisdiccionales. Están situados en Polonio, Santa María, José Ignacio, Isla de Lobos, Punta Negra, Punta del Este, Banco Inglés, Isla de Flores, Punta Brava, Cerro, Panela, Colonia y Farallón. Todos ellos pertenecen actualmente al Estado, por vencimiento de las onerosas concesiones otorgadas para su construcción, y el Estado cobra en conjunto, tratándose de buques de ultramar, $ 0.03 por tonelada de registro, cuando hacen operaciones, de $ 0.015 cuando sólo dejan o toman pasajeros y $ 0.02 tratándose de buques de cabotaje. Véase el producto de esa renta:

	Número de buques	Toneladas	Importe de los derechos $
1912	2.803	5:751.158	153.133
1913	3.109	6:572.013	170.328
1914	2.627	5:600.624	147.296
1915	2.070	4:158.750	110.695
1916	2.099	3:845.529	100.657
1917	1.933	3:172.408	83.002
1918	1.983	3:032.838	79.737
1919	1.796	3:630.921	96.155
1920	2:269	4:966.018	134.243
1921	1.819	4:646.874	124.832
1922	2.082	5:292.325	142.066

	Número de buques	Toneladas	Importe de los derechos $
1923	2.272	6:374.857	169.989
1924	2.204	6:660.981	177.761
1925	2.184	6:384.333	172.881
1926	2.192	6:407.949	175.668
1927	8.222	9:330.011	219.431
1928	9.668	9:805.740	224.446
1929	9.785	10:286.227	239.908
1930	9.184	10:121.999	236.701

El Consejo Nacional de Administración se dirigió a la Asamblea pidiendo que la cuota a cargo de la navegación de ultramar fuera reducida en esta forma: buques que conduzcan carga y pasajeros $ 0.03 por tonelada de registro hasta cinco mil toneladas, y $ 0.01 por tonelada de exceso; buques que sólo conduzcan pasajeros, respectivamente $ 0.015 y $ 0.01.

El impuesto de faros — decía con razón el Consejo Nacional de Administración en su Mensaje — no debe figurar entre las fuentes de ingresos fiscales. Sirve para costear el servicio de iluminación de nuestras costas. Y debemos ir a su reducción, ahora que empiezan a llegar al Río de la Plata barcos de gran calado, como el "Giulio Cesare", de 12.826 toneladas, el "Alcántara", de 13.225 y el "Saturna", de 14.441.

Véase el número de siniestros producidos, a despecho del servicio de nuestras luces marinas, que necesitamos completar sin duda, pero que se atiende en forma bastante satisfactoria:

AÑOS	Salvados	Perdidos	Lugar del siniestro							TOTAL
			Río Uruguay	Puerto y rada de Montevideo	Banco Inglés	Isla de Lobos	Resto del Río de la Plata	Castilos	Resto del Atlántico	
1900	9	9	2	1	2	1	12	—	—	18
1901	2	7	4	1	1	—	2	—	1	9
1902	2	3	—	—	1	—	4	—	—	5
1903	—	6	1	—	2	—	3	—	—	6
1904	6	—	—	—	4	—	2	—	—	6
1905	5	2	—	—	1	—	3	—	3	7
1906	1	2	—	1	—	—	1	—	1	3
1907	4	6	—	2	3	—	5	—	—	10
1908	6	5	1	1	2	1	6	—	—	11
1909	3	1	—	1	3	—	—	—	—	4
1910	4	2	—	1	—	—	3	—	2	6
1911	13	5	—	1	8	1	7	—	1	18
1912	22	1	1	8	3	—	9	1	1	23
1913	5	3	1	1	2	—	2	—	2	8
1914	6	1	—	1	3	—	3	—	—	7
1915	3	1	—	—	1	1	2	—	—	4
1916	2	2	—	1	1	—	1	—	1	4
1917	2	2	1	—	—	—	3	—	—	4
1918	1	4	—	—	—	1	4	—	—	5
1919	8	7	—	4	4	2	5	—	2	15
1920	2	—	—	—	2	—	—	—	—	2
1921	4	1	—	—	2	—	2	—	1	5
1922	1	2	—	—	—	1	—	—	2	3
1923	5	5	1	1	—	—	8	—	—	10
1924	3	3	1	—	1	—	4	—	—	6
1925	1	2	—	—	—	—	3	—	—	3
1926	1	7	1	2	—	—	5	—	—	8
1927	3	4	2	—	—	1	4	—	—	7
1928	2	3	—	1	—	—	—	—	4	5
1929	4	2	1	1	1	—	2	1	1	6
1930	8	7	—	2	1	—	12	—	—	15

LO QUE CUESTA LA CONSTRUCCION DEL PUERTO DE MONTEVIDEO

La construcción del Puerto de Montevideo fué contratada durante el Gobierno de Cuestas, en 1901, por $ 9:916.336.

El 18 de julio del mismo año tuvo lugar la inauguración de las obras. Pero los trabajos efectivos, luego de adquirirse el material de dragaje a cargo del Estado y de terminada la instalación de los talleres de La Teja, recién se iniciaron al finalizar el año.

La parte técnica fué programada por los ingenieros Guerard y Kümmer, sobre la base de estudios previos realizados de acuerdo con el plan propuesto por el Ministro de Fomento, don Juan Alberto Capurro. El presupuesto estaba calculado en $ 15:000.000. Pero quedó fuertemente reducido a consecuencia del aplazamiento de algunas de las obras.

Los muros debían construirse en forma de obtener de inmediato 7 y 1|2 metros de agua sobre 0 y en cualquier momento 8 metros. Pero gracias a una feliz resolución del Gobierno del señor Batlle y Ordóñez, inspirada por el ingeniero Kümmer, los cimientos de los muros fueron ahondados con el propósito de obtener en cualquier momento la profundidad de 10 metros.

La parte financiera fué programada por el Ministro de Hacienda, don Jacobo A. Varela, sobre la base del producto de una patente adicional del 3 % de importación y del 1 % de exportación.

Debía costearse, pues, la grande obra por las mercancías y no por los buques, como anteriormente se había proyectado, y ello con el propósito de liberalizar las cargas de la navegación, de manera que los buques no encontraran ninguna dificultad para entrar al antepuerto, a las dársenas y a los muelles.

El Gobierno del señor Batlle y Ordóñez gestionó ante la Asamblea la construcción de una nueva dársena, desti-

tinada al intercambio con los ríos y de un dique de carena de 230 metros de largo, 31 de ancho y 10 de profundidad. Ambas obras quedaron subordinadas a estudios que obstaron a su realización inmediata.

A mediados de 1909, durante la Administración del doctor Williman, tuvo lugar la inauguración de las dársenas A y B y de un centenar de metros de muros de rambla, amarrando allí por primera vez los grandes buques de ultramar.

Desde ese mismo período presidencial quedó encomendada la Administración del Puerto a un Consejo autónomo, compuesto por el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, el Presidente del Consejo Nacional de Higiene, el Director de Aduana, el Capitán General de Puertos, el Director de la Oficina de Tráfico y cuatro miembros más designados por el Poder Ejecutivo; y las funciones técnicas a una oficina especial denominada de Tráfico y Conservación.

El Gobierno del doctor Williman pugnó sin éxito a favor de la ampliación de las obras de acuerdo con los dictámenes del ingeniero Guerard: prolongación de la escolleras para aumentar la capacidad del antepuerto, construcción de un dique de escala destinado a los grandes buques que sólo hubieran de permanecer breve tiempo en el puerto, construcción de un dique de carena de 300 metros de largo, 30 de ancho y 10 de profundidad, aumento del dragado y construcción de una dársena fluvial.

Durante la segunda presidencia del señor Batlle y Ordóñez se pidió también a la Asamblea la incorporación, al plan de trabajos, de las obras de superstructura (galpones, hangares, depósitos, grúas, líneas férreas, alumbrado), calculadas en $ 3:600.000; la intensificación del dragaje hasta obtener 10 metros en las dársenas 1 y 2, y 12 metros en el canal de entrada y en las nuevas dársenas 3 y 4; una quinta dársena; un gran dique de carena; otra dársena destinada a los pescadores; muelles; un dock de tránsito; varaderos y talleres; embarcadero de ganados, con lo cual se elevaba el costo a $ 28:000.000 Ya empezaba sin embar-

go a dibujarse la crisis de 1913 y el Poder Ejecutivo no pudo insistir en la realización de sus planes.

Durante la Administración del doctor Viera la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, que presidía el doctor Eduardo Acevedo, presentó al Consejo Nacional de Administración un tercer plan que abarcaba la construcción del Mercado de Frutos, una dársena fluvial, el dique de carena, el muelle C, una nueva dársena con fundaciones para obtener 12 metros de aguas, destinada a servir una gran zona franca en los terrenos ganados al mar, la habilitación del Puerto del Buceo para el establecimiento de una colonia de pescadores, la profundización del puerto para obtener en toda su amplitud 10 metros de aguas, un varadero, el pabellón de pasajeros, material de dragado y ampliación de los talleres. Estaba calculado el costo de estas obras en $ 33:000.000, para invertirse en 12 años, a expensas de las mismas patentes de importación y exportación creadas y de otra patente adicional del 1 % sobre la exportación. Pero con el mismo resultado negativo de las anteriores, habiéndose limitado la Asamblea de entonces a las obras más estrictamente necesarias.

El tesoro constituido con destino a la construcción del Puerto de Montevideo ha tenido una entrada, desde 1902 hasta 1931, de $ 47.781.603.

He aquí las principales erogaciones según el balance de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto correspondiente a dicho año:

	$
Costo del puerto	29:441.973
Ley de enero de 1922 (dársena fluvial, pabellón de pasajeros, varadero de La Teja, compra de materiales de dragado, obras de profundización, mercado de frutos)	11:048.115
Expropiaciones	981.310
Propiedad de La Teja	282.363
Dique Nacional	461.677
Material de dragado	490.072
	42:705.810

ZONAS FRANCAS

En 1908 presentó el doctor Juan Carlos Blanco (hijo), a la Cámara de Diputados, un proyecto de ley por el cual se instituía una zona franca en los terrenos ganados al mar, al Este de la Bahía de Montevideo. Las mercaderías extranjeras podrían entrar allí libres de derechos y luego de ser manipuladas, transformadas, reenvasadas o fraccionadas, salir también sin pagar derecho alguno.

La Cámara Nacional de Comercio, al adherir al proyecto, indicaba la conveniencia de aislar una zona de 10 manzanas con frente al puerto y construir una gran muelle y un canal de acceso dotado de la mayor profundidad posible.

Tramitaban en esos momentos otros dos proyectos de los diputados Otero, Samacoitz, Miranda y Saldaña, para el establecimiento de zonas francas en Nueva Palmira y Santa Rosa del Cuareim. Y la Cámara de Diputados, abarcando esos distintos puntos de vista, sancionó una ley por la que se autorizaba al Poder Ejecutivo para crear una zona franca fuera del puerto comercial y del antepuerto de Montevideo y a la vez para crear otra zona franca en Palmira y Santa Rosa o en cualquier otro punto donde conviniera instalarla. Pero en el Senado quedó absolutamente paralizado el asunto, malográndose con ello un esfuerzo que hubiera podido vincular fuertemente el puerto de Montevideo al comercio de tránsito con el Brasil, con el Paraguay y con Bolivia.

Varios años después la Asamblea sancionó una ley por la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo para sacar a licitación las obras portuarias de la ciudad de Colonia y de la villa de Nueva Palmira dentro de las cantidades $ 1:000.000 y $ 300.000 respectivamente. La empresa contratante debería proveer los recursos que demandaran las obras a ejecutarse, así como el importe de la adquisición de 100 hectáreas de terreno en cada una de esas localidades con destino a fábricas y establecimientos industriales, recibiendo en

cambio bonos de 6 y 1|2 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, cuyo servicio se atendería con el importe de los arrendamientos de los establecimientos industriales, almacenaje en los depósitos oficiales, un impuesto de grúa o eslingaje y los derechos de entrada, muelles y estadía autorizados por las tarifas portuarias. En las zonas destinadas a establecimientos industriales y fabriles se permitiría toda clase de operaciones de embarque, desembarque, transformación, perfeccionamiento, clasificación y división de materias primas de procedencia extranjera, libres de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno. Esas materias primas podrían ser reexportadas libremente en cualquier tiempo, lo mismo que los productos con ellas elaborados. El Poder Ejecutivo podría contratar con empresas de responsabilidad, previa licitación y por un término no mayor de 30 años, la explotación de las zonas francas. Quedaba autorizado asimismo el Poder Ejecutivo para organizar y reglamentar una zona franca en Santa Rosa del Cuareim, siempre que la construcción de las obras no exigiera del Estado más del interés del capital a invertirse y siempre que ese interés pudiera ser reembolsado con recursos obtenidos dentro de la misma zona beneficiada.

La colocación de la piedra fundamental de las obras portuarias de la Colonia, tuvo lugar a mediados de 1925.

Una ley posterior amplió en $ 1:162.193 a la suma votada para la construcción de esas obras.

OTROS PUERTOS

La Asamblea votó en 1913, durante la Administración Batlle y Ordóñez, la cantidad de $ 350.000, con destino a la preparación de los estudios y ejecución de las obras de abrigo necesarias para la construcción de un puerto marítimo en la Coronilla, Departamento de Rocha.

Los estudios previos fueron realizados de inmediato por una empresa encabezada por el general O'Brien, ex ministro de los Estados Unidos en Montevideo. Pero nada

más se ha hecho después, apesar de la enorme importancia del proyectado puerto.

También autorizó la Asamblea la construcción de un puerto artificial en Paysandú, y las obras fueron iniciadas en 1914.

OBRAS EN LOS RIOS INTERIORES

Como consecuencia de los trabajos emprendidos a favor de la navegación de nuestros ríos interiores, funcionaron en el Río Negro, Tacuarembó, Cebollatí, Olimar, Yaguarón y Laguna Merín, varias embarcaciones para el transporte de mercaderías generales, frutos del país, leña, carbón vegetal, arena, pedregullo y forrajes.

He aquí algunas cifras relativas al movimiento de esos ríos, que debe y puede intensificarse considerablemente una vez que se aborden las obras técnicas necesarias:

	Kilogramos de carga transportada	Producto de los pasajes y fletes $
1922	1:490.050	17.669
1923	1:407.734	15.861
1924	1:536.979	17.551
1925	1:482.417	17.195
1926	2:232.823	22.954
1927	1:547.316	17.396
1928	1:889.025	20.473
1929	1:669.295	21.788
1930	1:209.728	19.755

FERROCARRILES Y CANALES

Son tres los sistemas de construcción y explotación: por el Estado, por los particulares o por compañías constituídas sobre la base de la garantía de un mínimun de interés.

A favor del primer sistema alégase, entre otras razones, que los ferrocarriles especialmente, son verdaderos monopolios, que no pueden entregarse a empresas particulares; que en la fijación de las tarifas puede la empresa favorecer una región y condenar otra a la ruina; que el trazado de la red ferrocarrilera debe responder a planes de estrategia política y comercial, del exclusivo resorte de la autoridad pública; que las necesidades de la defensa nacional pueden exigir en un momento dado el empleo de todos los vagones y que esa necesidad lucharía con dificultades en el caso de que las líneas pertenecieran a empresas particulares; que se trata de grandes motores de progreso económico que dentro del sistema de la iniciativa privada sólo actúan entre centros industriales y comerciales que de antemano aseguran colocación reproductiva a los capitales; y, finalmente, que las empresas particulares tratan de obtener los mayores lucros, sofocando fuerzas nacientes bajo la presión de tarifas agobiadoras, mientras que el Estado puede contentarse con no perder y hasta puede soportar pérdidas, desde que su acción estará siempre abundantemente retribuida por el desarrolo general de la riqueza pública, y el incremento de los impuestos a que ese desarrollo de lugar.

A favor del segundo sistema se alega que la construcción y explotación de ferrocarriles y de canales arranca al Estado de sus grandes fines primordiales, convirtiéndolo en empresario, y en deplorable empresario desde que la experiencia demuestra, en términos generales, que las obras emprendidas por el Poder Público son más caras y de explotación más desordenada que las que realiza la iniciativa particular; que no puede ni debe considerarse como un mal el aplazamiento de la construcción de ferrocarriles en zonas de escaso movimiento, puesto que las líneas construídas prematuramente sólo dan origen a pérdidas de capitales que tendrían colocación más reproductiva en otros destinos; que en lo que se refiere a la carestía de las tarifas dentro del sistema de la iniciativa individual, no puede desconocerse al Estado el derecho de contener la voracidad de las em-

presas, ya que se trata de monopolios susceptibles de reglamentaciones equitativas, y que lo mismo puede decirse de la red ferroviaria, en el sentido de consagrar el derecho de la sociedad a que las líneas sigan el trazado marcado por las conveniencias políticas y comerciales.

A favor, finalmente, del tercer sistema se alega la necesidad de auxiliar a las empresas particulares en obras que si son de resultados dudosos o negativos en sus comienzos, promueven el desarrollo económico y recompensan con creces el sacrificio que se impone el tesoro público al garantir un mínimun de interés que las mismas empresas tendrán que reintegrar una vez que se vuelva desahogada su situación financiera.

Del extenso debate que acabamos de extractar surgen conclusiones enteramente favorables a una intervención eficaz del Estado en materia de construcción de ferrocarriles. Las líneas férreas no se limitan a secundar los progresos sociales. Pueden crearlos y los crean en muchos casos haciendo posible el establecimiento de industrias en territorios antes inaccesibles al trabajo remunerador. Constituyen a la vez la más amplia y eficaz garantía de los derechos individuales y de la misma integridad nacional, en cuanto permiten la rápida difusión de los medios de defensa en todos los ámbitos del país. Las empresas particulares no sacan inmediatos provechos de esos grandes resultados, pero el Poder Público se encuentra en distinto caso y debe por consecuencia suplir la falta de interés del capital privado.

Tratándose de administraciones ordenadas el sistema de la construcción y explotación por el Estado puede ser el más aceptable, a condición de entregar el servicio a un consejo autónomo dotado de las más amplias facultades para nombrar y destituir empleados y votar el presupuesto de gastos dentro de las normas generales que fije el Cuerpo Legislativo.

Nuestra legislación ferroviaria de 1884 registra las cláusulas capitales que extractamos a continuación:

El trazado general se compondrá de 6 líneas, la del Central del Uruguay, desde Montevideo a Rivera, con un ra-

mal del Paso de los Toros al Salto y Paysandú; la de Montevideo a la Colonia; la de 25 de Agosto a Carmelo y Nueva Palmira, pasando por San José, con un ramal a Mercedes; la de Montevideo a Artigas, con un ramal a Treinta y Tres; la de Montevideo a la Laguna Merim, con un ramal a Minas; la del Salto a Santa Rosa, con un ramal a San Eugenio. La distancia entre los costados interiores de los rieles será siempre de 1 metro 44 centímetros a 1 metro 45 centímetros. Las empresas no podrán oponerse a que otro ferrocarril empalme con el suyo, ni a que se utilice su vía y sus estaciones mediante el pago de las sumas que se convenga. Transcurridos 25 años de explotación el Estado tendrá el derecho de expropiar las líneas por el precio de tasación y un 20 % de beneficio. La Nación garantiza el 7 % sobre la cantidad que coresponda a cada kilómetro de vía abierto al servicio público, afectándose a ese servicio la mitad del producto de la Contribución Directa. El servicio de garantía será por trimestres vencidos, completando el tesoro público la cantidad que falte al 7 % anual, después de computado el rendimiento neto de la línea. Cuando el rendimiento neto, incluídas las sumas invertidas en mejoras, exceda del 8 % anual, la empresa empezará a devolver las cantidades recibidas del Estado. Las empresas podrán renunciar a la garantía siempre que el rendimiento no supere del 4 %, librándose en tal caso de la obligación de reintegrar las cantidades adelantadas. En ningún caso podrá exceder de 5 mil libras esterlinas el valor de cada kilómetro a los efectos de la garantía. Siempre que un ferrocarril produzca más de un 12 % anual de utilidad sobre el capital invertido podrá el Poder Ejecutivo intervenir en la fijación de las tarifas, a fin de rebajarlas después de oir a la empresa. Las garantías y privilegios concedidos a las líneas de ferrocarriles durarán 40 años.

Una segunda ley dictada en 1888 estableció las siguientes innovaciones:

Ampliación del trazado general con una línea de Durazno a Trinidad, empalmada con el Central del Uruguay; otra línea a la frontera, en dirección al camino de Bagé,

empalmada con el ferrocarril Nordeste en las puntas del Yi; un ramal de Pando a Minas en la línea de Montevideo a Artigas. En el caso de que la línea de Montevideo a la Colonia y la prosecusión de la del Oeste hasta Carmelo y Nueva Palmira sean construídas por el Estado, su trazado será de Montevideo a Mercedes e Independencia, con tres ramales, uno del Rosario a la ciudad de la Colonia, otro del Perdido a Carmelo y Palmira y otro a Dolores. El Poder Ejecutivo podrá construir por cuenta del Estado o por medio de concesiones, de acuerdo con la ley de 1884, todos los ferrocarriles del trazado general no concedidos, acordándose en el último caso una garantía máxima del 7 % sobre el precio máximo también de 5 mil libras esterlinas por kilómetro durante el plazo de 33 años. Si por las dificultades que ofreciese el trayecto el costo real de la línea excediese de dicho monto, se fijará el tanto por ciento de interés sobre el valor que represente cada kilómetro, que en ningún caso podrá exceder de 7 mil libras esterlinas, siendo entendido que la suma total a satisfacerse por el erario público será siempre el 7 % sobre 5 mil libras esterlinas. En todo contrato de concesión se estipulará la tarifa máxima de precios y tendrá el Poder Ejecutivo el derecho de exigir su reducción y de intervenir en su formación, toda vez que el ferrocarril produzca más del 8 %. Esa intervención estará limitada al exceso del 8 % que corresponde al Estado por concepto de devolución de garantías. No se otorgará concesión alguna sino a condición de que la línea pase a ser de propiedad de la Nación, sin remuneración, a los 90 años de su otorgamiento. Para el pago de los ferrocarriles construídos por cuenta del Estado se emitirán títulos de deuda pública, denominados Bonos de Ferrocarriles, con el 6 % de interés y el 1 % de amortización anual, que el Poder Ejecutivo podrá negociar o entregar a la empresa constructora a un tipo no menor del 85 % de su valor nominal. El máximo de costo de los ferrocarriles construídos por el Estado no podrá exceder del determinado para los ferrocarriles concedidos, es decir, 5 mil y 7 mil libras esterlinas, según los casos ya indicados. También podrá el Poder Eje-

cutivo conceder o construir ferrocarriles locales económicos, de trocha ancha o angosta, con costo máximo de 3 mil libras esterlinas por kilómetro.

Las reformas sustanciales de esta ley fueron prestigiadas por el Poder Ejecutivo en un Mensaje a la Asamblea, de principios de 1888, que entre otras cosas establecía la posibilidad de construir ferrocarriles por el precio de 4 mil libras esterlinas el kilómetro, y fué indudablemente la perspectiva de economía tan halgadora lo que determinó el cambio de régimen que denuncian los precedentes extractos. No tardó en consumarse el primer ensayo, contratando directamente el Gobierno la construcción de los ferrocarriles del Oeste. ¿En qué condiciones? Se comprometía el Estado a pagar los 563 kilómetros de la red proyectada, a razón de 6 mil libras esterlinas oro por kilómetro, pagaderas en bonos que recibiría la empresa constructora al 85 % de su valor nominal. Entre el precio anunciado de 4 mil libras esterlinas y el pactado de 6.900 libras nominales en bonos, había una diferencia considerable. Pero el ensayo debía ser más desastroso y lo fué. A título de que la línea a la Colonia necesitaba una entrada a Montevideo, la empresa constructora compró por cuenta del Estado el ferrocarril y tranvía del Norte en un millón y medio de pesos, a un especulador que no era dueño exclusivo de ese ferrocarril y que ningún derecho podía trasmitir. Se entregó el dinero por el Banco Nacional y la línea negociada quedó en poder de de su empresa propietaria.

Posteriormente hubo que rescindir la concesión y entregó el Estado, por distintos conceptos, a los que en ella habían intervenido la suma de $ 5:640.000 nominales en títulos de la Deuda Consolidada del Uruguay, que de acuerdo con el concordato del año 1891 habían quedado depositados en Londres para responder a la terminación del ferrocarril a la Colonia. Los concesionarios traspasaron sus derechos a la empresa del ferrocarril Central, la cual dió término a la obra mediante un desembolso de $ 8:100.000 oro entre acciones y obligaciones, bajo el compromiso de de-

volver la línea, después de 60 años de explotación, absolutamente libre al Estado.

Resultó tan deplorable este primer ensayo que, cuando el contrato de construcción primitivo pasó a la Asamblea para la legalización de algunas de sus cláusulas, hubo que derogar las facultades amplísimas contenidas en la ley de 1888, estableciéndose que en adelante no podría el Poder Ejecutivo celebrar contratos ferroviarios sin previa autorización de la Asamblea en cada caso.

En 1912 pidió y obtuvo el Poder Ejecutivo que se arbitraran fondos con destino a la construcción de líneas férreas del Estado.

La ley dictada en esa oportunidad creó los siguientes arbitrios: $ 300.000 al año a cargo de rentas generales; las sumas que reintegraran las empresas concesionarias constituídas al amparo de la garantía de un mínimun de interés; un derecho de peaje sobre las líneas del Estado por cada producto transportado, que no podría exceder de 1 ½ centésimos por tonelada-kilómetro; la contribución de los propietarios comprendidos dentro de una zona de 7 ½ kilómetros a cada lado de la vía en toda su extensión, bajo forma de suministro al tráfico de la línea de 20 toneladas-kilómetro por hectárea o en su defecto 1 ½ centésimos por tonelada-kilómetro y por año. La administración de las líneas del Estado sería ejercida por un Consejo Directivo compuesto de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. La construcción de cada línea sería autorizada por una ley especial y también por leyes especiales se establecería en cada caso la forma de construcción, es decir, el procedimiento de la licitación o de la contratación directa.

La crisis financiera, que subsiguió a la sanción de esa ley, aplazó su cumplimiento.

Varios años después, en 1919, la Asamblea autorizó al Poder Ejecutivo para comprar la línea de Rocha a La Paloma y para construir la de San Carlos a Rocha, con ayuda de Bonos de Ferrocarriles de 6 % de interés y de 1 ½ de amortización, que sólo podrían emitirse al 95 %, destinándose al

servicio de esa deuda los beneficios de la explotación, los excedentes del 6 % que vertieran los ferrocarriles garantidos y el producto de los impuestos que pesaran sobre esos mismos ferrocarriles una vez terminados los contratos de concesión.

Y a raíz de esa ley creó la Asamblea el Directorio de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, sobre la base del mismo organismo que tenía a su cargo el ferrocarril y tranvía del Norte, cuya línea había pasado a la Nación como consecuencia del traspaso de las acciones que figuraban en la liquidación del Banco Nacional y adquisición de las demás. Bajo su dirección quedaban la línea de Montevideo a los Corrales de la Barra de Santa Lucía y las otras líneas del Estado que existían a la sazón: Durazno a Trinidad, La Paloma a Rocha y Uruguayo del Este.

El Poder Ejecutivo resolvió a la vez pedir recursos a la Asamblea para emprender el estudio y preparación de los proyectos definitivos de la red del Estado, la cual, de acuerdo con el plan propuesto por una comisión especial de técnicos, debía comprender las cinco líneas siguientes:

Montevideo a San José, Flores, Paysandú, Salto y Artigas, hasta la frontera.

Montevideo a Florida, Durazno, Tacuarembó y Rivera.

Ramales complementarios de la zona Este, comprendiendo Montevideo, Minas, Lazcano, Aceguá y Yaguarón.

Ramales para asegurar el tráfico interior del país, de Este a Oeste.

Santa Rosa a Coronilla.

Una ley subsiguiente autorizó la emisión de $ 23:000.000 en Bonos de Ferrocarriles de 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, para mejorar el Ferrocarril Uruguayo del Este y construir por licitación las siguientes extensiones: La Lata y Palmira, Treinta y Tres y Río Branco, Florida y Sarandí del Yi, Florida y la línea de entrada a Montevideo, Empalme Olmos y Puerto de Montevideo. Para costear el servicio de los bonos se aplicaría el fondo permanente de ferrocarriles constituído por la ley de 1919, el medio por ciento de recargo a la Contribu-

ción Inmobiliaria sobre la propiedad rural de todo el país, el saldo disponible de la Deuda Internacional Uruguay-Brasil, y el producto de un impuesto sobre las zonas de influencia.

NUESTROS FERROCARRILES EN 1930

Líneas de empresas concesionarias en explotación: 2.457 kilómetros.

Líneas del Estado en explotación: 288.
" " " en construcción: 240.
" " " proyectadas y estudiadas: 957.

La Dirección de Contabilidad y Contralor de Ferrocarriles resume así los cuatro principales rubros de los balances de las empresas concesionarias:

	Capital realizado	Producto	Gastos	Ganancias
	$	$	$	$
1912-13	73:692.173	7:179.500	4:083.081	3:096.419
1913-14	76:578.229	6:384.543	3:912.658	2:471.885
1914-15	77:833.407	5:451.016	3:537.904	1:913.112
1915-16	78:792.216	6:244.972	4:643.254	2:201.718
1916-17	78:786.680	6:863.239	4:696.202	2:167.037
1817-18	78:769.694	8:627.019	5:939.650	2:687.360
1918-19	78:797.556	10:158.668	7:176.216	2:982.452
1919-20	76:705.017	10:607.632	7:311.268	3:296.364
1920-21	76:280.349	10:256.661	8:364.616	1:892.045
1921-22	77:738.330	10:156.034	6:725.991	3:430.093
1922-23	77:770.589	10:778.940	6:675.462	4:103.478
1923-24	77:901.527	11:353.677	7:115.415	4:238.262
1924-25	78:235.743	11:246.110	7:437.424	3:808.686
1925-26	78:410.519	11:538.882	7:597.532	3:941.350
1926-27	78:605.204	11:699.953	7:779.761	3:920.192
1927-28	78:540.930	12:317.553	7:984.994	4:332.559
1928-29	79:129.415	12:223.046	8:029.233	4:193.813
1929-30	80:204.375	12:658.425	8:501.344	4:157.082

La misma Dirección fija de este modo la situación de las líneas que gozan de la garantía del Estado (3 ½ %, sin computar el 1 ½ de las ganancias obtenidas):

	Kilómetros de las líneas	Capital garantido a razón de $ 23.500 por kilómetro. $	Monto del interés garantido $	Productos de la explotación $	Gastos $	Ganancias $	Monto de las garantías después de los descuentos vigentes. $
1911-12	1.648,830	38:387.590	1:343.566	5:962.756	1:841.084	1:223.166	720.738
1912-13	1.706 307	40:183.164	1:366.799	3:312.009	1:938.457	1:376.552	625.109
1913-14	1.709,922	40:183.164	1:405.926	2:952.759	1:873.142	1:079.617	841.210
1914-15	1.709,922	40:183.164	1:406.410	2:434.968	1:644.901	790.067	1:025.422
1915-16	1.709,922	40:183.164	1:406.410	2:767.433	1:744.664	1:022.769	898.762
1916-17	1.709,922	40:183.164	1:406.410	3:276.242	2:048.912	1:227.330	774.708
1917-18	1.709,922	40:183.164	1:406.410	3:009.236	2:283.797	1:325.438	677.042
1918-19	1.709,922	40:183.164	1:406.411	4:180.166	2:639.306	1:540.860	768.675
1919-20	1.709,922	40:183.164	1:382.493	4:486.004	2:842.871	1:643.132	625.611
1920-21	1.595,552	40:183.164	1:312.341	3:760.499	2:614.999	1:145.499	633.308
1921-22	1.595,552	37:495.462	1:312.341	3:535.280	2:396.250	1.139.030	714.676
1922-23	1.595,552	37:495.462	1:312.341	3:927.761	2:659.160	1:268.602	681.492
1923-24	1.595,552	37:495.462	1:312.341	4:048.650	2:768.952	1:279.693	676.008
1924-25	1.595,552	37:495.462	1:312.770	4:013.778	2:782.524	1:231.254	689.125
1925-26	1.596,595	37:519.973	1:251.902	4:083.332	2:787.472	1:295.860	585.083
1926-27	1.756,244	35:609.423	1:144.198	3:936.608	2:611.510	1:325.098	468.842
1927-28	1.198,258	28:159.074	922.451	3:997.073	2:309.940	1:387.133	186.598
1928-29	1.484,104	25:476.426	697.021	2:850.207	1:866.247	988.961	16.602
1929-30	787,246	18:500.922	647.510	2:872.534	1:871.594	1:000.940	162.306

Varias veces se ha planteado el problema de la nacionalización de las vías férreas y aunque la opinión se inclinaba decididamente a favor de la explotación por el Estado sobre la base de un directorio autónomo análogo al del Banco de la República, todavía continúa sin solución ese problema.

PUENTES Y CARRETERAS

El puente internacional del Río Cuareim quedó habilitado en 1915.

En 1928 fueron votadas dos leyes importantes de vialidad.

Por una de ellas se autorizó la emisión de una deuda de "Vialidad e Hidrografía" de $ 17:000.000, de 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, con destino a la construcción de 70 puentes, 21 carreteras, 42 obras de mejoramiento en los caminos, 12 transformaciones y mejoras de carreteras, 8 puertos y 11 muelles. La emisión se haría gradualmente en el transcurso de seis ejercicios económicos. Para costear el servicio de la nueva deuda, fueron arbitrados los siguientes recursos: el ½ % sobre la Contribución Inmobiliaria rural, un adicional de Aduana sobre los automóviles, los repuestos y la bencina, un impuesto sobre la zona de influencia y diversos arbitrios más.

Por la otra se autorizó la emisión de una deuda pública de $ 7:500.000 con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, para la construcción de una carretera desde el puente de la Barra de Santa Lucía hasta la ciudad de la Colonia, y carreteras de acceso a San José, Colonia Paullier, Juan Lacaze, Rosario, Nueva Helvecia, La Paz, Joaquín Suárez e Instituto Fitotécnico de La Estanzuela. Los propietarios de campo con frente a la carretera en más de 3 kilómetros, que no destinaran una parte a agricultura o granja, pagarían el doble de la Contribución Inmobiliaria. Al servicio de la deuda se afectaban el impuesto por zonas de influencia, una contribución de los municipios de Montevideo, San José y Colonia y un aporte de Rentas Generales.

Véase lo invertido durante 20 años por concepto de obras nacionales terminadas, según los cuadros de la Dirección General de Estadística:

	PUENTES			CARRETERAS		Puentes y carreteras
	Número de puentes	Metros de longitud	Costo $	Metros de longitud	Costo $	Costo total $
1906 a 1910	25	1.733	986.616	55.725	50.463	1:037.080
1911 a 1915	31	2.381	1:207.626	93.915	989.593	2:197.219
1916 a 1920	15	981	468.408	122.194	1:167.191	1:635.599
1921. . . .	3	147	88.570	43.008	406.991	495.561
1922. . . .	—	—	—	8.488	110.380	110.380
1923. . . .	6	1.008	426.009	484	9.197	435.206
1924. . . .	5	721	1:253.777	21.274	498.175	1:751.952
1925. . . .	3	371	347.097	6.742	355.251	702.348
1926. . . .	6	484	268.263	4.592	128.712	396.975
1927. . . .	5	271	100.830	63.355	972.693	1:073.523
	99	8.097	5:147.196	419.777	4:688.646	9:835.843

Un cuadro mucho más completo, formulado por la Contaduría General de la Nación con destino al Consejo Nacional de Administración, establecía en la siguiente forma el costo de las obras públicas nacionales construídas en el curso de los 30 años corridos desde 1903 hasta 1932:

Vialidad $ 32:512.153 ($ 7:000.000 en puentes, $ 11:000.000 en carreteras, $ 2:000.000 en repavimentación, $ 12:000.000 en conservación).

Edificios, comprendiendo escuelas, $ 12:366.405.

Saneamiento $ 11:241.962 ($ 9:000.000 en obras y lo demás en conservación y funcionamiento), todo ello en los departamentos de campaña, pues las obras de Montevideo corren a cargo del Municipio.

Ferrocarriles $ 16.904.976 (líneas de San Carlos-Rocha, Tablada, Florida-Sarandí del Yi, Treinta y Tres-Río Branco y $ 1:500.000 en estudios y ferrocarriles varios).

Hidrografía $ 17:625.296 invertidos en obras generales y $ 44:467.564 en el Puerto de Montevideo.

Varios $ 22.046.086. Compra del ferrocarril Uruguayo del Este, ferrocarril de La Paloma a Rocha y rescate del tranvía del Norte ($ 6.000.000), construcción del Pa-

lacio Legislativo ($ 8.500.000), construcción del Puente Mauá ($ 2:000.000), carretera de Montevideo a la Colonia ($ 4.000.000), edificios universitarios ($ 1.000.000), adquisición de graneros ($ 400.000), Cuerpo de Bomberos ($ 50.000).

En conjunto, ciento cincuenta y siete millones de pesos obtenidos en esta forma:

$ 125.772.781, mediante emisión de títulos de deuda pública; $ 31:401.781 mediante la aplicación de superávit y de partidas asignadas por la ley de presupuesto y leyes especiales.

En el curso de este mismo período emitió la Municipalidad de Montevideo $ 82.206.318 en títulos de deuda, correspondiendo a avenidas $ 13:150.000; a obras de pavimentación $ 30:828.875 y a obras de saneamiento $ 18:198.705. Es decir 62 millones que sumados a los del cuadro de la Contaduría arrojan 219 millones de pesos en grandes obras públicas.

TRANVIAS DE MONTEVIDEO

He aquí el movimiento de los tranvías de Montevideo durante los últimos 24 años:

AÑOS	Pasajeros conducidos	Viajes efectuados	Vagones empleados
1905...	27:438.219	1:071.805	286
1910...	62:751.837	1:280.341	311
1915...	77:742.544	1:421.210	372
1920...	118:861.326	1:652.191	454
1925...	149:349.848	2:012.783	603
1930...	122:795.781	2:015.167	527

NUMERO DE VEHICULOS EMPADRONADOS

Movimiento de inscripción de vehículos en la Oficina de Empadronamiento de Montevideo:

	Total	De ellos: Automóviles		Total	De ellos: Automóviles
1906..	857	—	1919..	1.647	1.197
1907..	759	21	1920..	2.560	1.797
1908..	2.029	31	1921..	1.433	911
1909..	682	39	1922..	1.646	1.139
1910..	761	153	1923..	2.733	2.205
1911..	941	353	1924..	3.224	2.844
1912..	1.420	509	1925..	3.781	2.553
1913..	1.248	385	1926..	3.987	2.887
1914..	802	185	1927..	3.769	2.749
1915..	695	211	1928..	4.016	2.886
1916..	749	373	1929..	5.574	3.891
1917..	1.334	866	1930..	3.761	2.412
1918..	1.434	919			

El número de automóviles que de año en año se incorpora al tráfico de la ciudad, repercute ya de una manera intensa en la estadística del comercio de importación, como lo demuestran estas dos cifras que reproducimos de los cuadros aduaneros de 1927 y 1930:

	Automóviles y repuestos $	Nafta litros	Valor de la nafta $
1927	6:293.191	60:870.640	6:087.064
1930	4:577.643	109:855.590	10:985.539

XIV

Profesiones liberales, funciones públicas y servicios personales

El médico, el abogado, el juez, el soldado de policía, el sirviente, el cocinero y los millares de hombres que se dedican a las profesiones liberales, a los empleos públicos y a los servicios personales, son también productores, y a ese título reciben una remuneración de la misma naturaleza de la que corresponde a los que vinculan su actividad a las industrias extractiva, agrícola, ganadera, manufacturera, comercial y de transporte.

El régimen de la reglamentación, desterrado ya como profundamente antieconómico y como contrario a la libertad de trabajo de todas las demás industrias, pesa todavía sobre algunas de las carreras liberales que, como la de médico, la de farmacéutico, la de abogado y la de escribano, se supone que resultarían desnaturalizadas, en detrimento de los intereses generales, bajo la presión de la libre competencia.

De acuerdo con nuestra legislación positiva nadie puede ejercer esas profesiones sin rendir previamente pruebas de capacidad en la Universidad y adquirir el diploma que acredite la eficacia de esas pruebas.

El escribano tiene el privilegio de autorizar escrituras, que hacen plena fe en cuanto al hecho del otorgamiento y en cuanto a la fecha y que prueban plenamente las obligaciones y descargos en ellas contenidos con relación a los otorgantes. Es en realidad un funcionario público de la más alta responsabilidad, y se explica y justifica, en consecuencia, la exigencia de ciertas condiciones de honorabilidad personal y de competencia para el ejercicio del cargo.

El médico y el farmacéutico, si no han seguido determinados estudios y no han rendido las necesarias pruebas de capacidad, pueden producir verdaderos homicidios y hay necesidad también de incluirlos en la reglamentación de las profesiones liberales. Se dirá que en ciertos casos esa restricción hasta se convierte en inhumanitaria, tratándose de zonas extensas y despobladas, en que es necesario recorrer 40 ó 50 leguas en busca de una indicación médica o de un remedio. Es cierto, y ello justifica con relación a los servicios de urgencia un régimen transitorio de tolerancia en el que se armonicen las exigencias de la salud pública con la situación especial de cada localidad. Apresurémonos a decir, sin embargo, que el gran remedio contra el charlatanismo no reside fundamentalmente en la reglamentación de las profesiones, sino en la difusión de la enseñanza, en el mejoramiento de la educación popular.

Mayor liberalidad puede mostrar la ley en lo que se refiere al ejercicio de la defensa judicial. Es necesario que haya abogados diplomados, que hayan hecho sus cursos y que hayan rendido sus pruebas de capacidad ante las universidades, pero a condición de que no se establezca a favor del gremio un privilegio o un monopolio que ningún interés general justifica. ¿Qué interés público podría invocarse contra el litigante que entrega su defensa a un procurador o agente judicial no letrado que le inspira plena confianza? Solamente el de la regularidad de los procedimientos judiciales, que no están al alcance de cualquiera. Pero la dificultad se allana muy facilmente en la práctica, mediante el ejercicio del derecho que tienen los jueces de exigir firma de letrado cada vez que se formula un petitorio desordenado o se presenta un escrito notoriamente inconveniente o desmedido. Es tan incontestable la libertad de defensa, que nuestra propia ley sólo exige firma de letrado cuando la parte, en vez de presentarse ella misma, comparece por intermedio de procurador, lo que significa el reconocimiento del derecho del litigante a hacerse defender por procurador si el mismo litigante firma los escritos.

XV

Productividad y solidaridad de las industrias

No ha sido siempre uniforme la opinión de los economistas acerca de la productividad de los siete grupos de industrias que acabamos de recorrer.

Para algunos sólo la tierra produce realmente nuevos valores, porque ella, aparte de la compensación que ofrece al capital y al trabajo, contiene una tercera forma de remuneración, la remuneración del agente natural fertilidad, que no existe en las demás industrias. Para otros sólo son industrias productivas las que se incorporan a la materia, en cuyo caso se encuentran exclusivamente la industria extractiva, la agrícola, la ganadera y la manufacturera, siendo entonces improductivos el comercio y las profesiones liberales.

De la primera doctrina tendremos oportunidad de ocuparnos más adelante, al examinar la teoría de la renta. Si actúa, como es indudable, en las producciones de la tierra un agente natural desigualmente distribuído y que hace muy variables los resultados de cada cosecha, actúa también un agente natural del mismo carácter en las demás industrias, por efecto de la diversidad de inteligencias de los que dirigen el trabajo, de la diversidad de posiciones geográficas en que la actividad económica se desenvuelve y de todas las demás desigualdades que existen en cada hombre y en cada región del globo.

Es del mismo modo decisiva la réplica a la doctrina que establece que sólo son productivas las industrias que transforman la materia. Hay un hecho que rompe los ojos del más ciego: la alta remuneración que obtienen los comer-

ciantes inteligentes, conocedores del mercado en que actúan, los sabios que arriban a fecundos descubrimientos industriales, el médico, el abogado y el ingeniero de talento, el funcionario de alta competencia y los mismos individuos que se dedican a servicios personales con aptitudes que salen del nivel común. Es que ellos producen valores por los servicios que prestan y también por el considerable ahorro de tiempo de que aprovechan los demás hombres del medio social a que pertenecen.

Todas las industrias que hemos examinado están estrechamente unidas por vínculos de solidaridad, que dan honda repercusión a los movimientos de progreso, o de crisis que se producen en cualquiera de ellas. Prospera la agricultura, mediante abundantes y remuneradoras cosechas, y en el acto el dinero que embolsan los agricultores y el que ahorran los consumidores por la baja de los precios, entonan la esfera de acción de las demás industrias y extienden, por contagio, la prosperidad a todas las clases activas de la sociedad. Sufre una grave detención la industria saladeril, por la pérdida súbita de uno de sus mercados de consumo, como nos ocurrió en 1887 con la clausura de los puertos del Brasil, y en el acto se deprime el valor de los ganados, retrocede el precio de los arrendamientos de campos y de la misma propiedad territorial, luchan con dificultades el comercio interior y el de importación y se generaliza el malestar a todas las esferas del capital y del trabajo.

Existe una ley económica llamada ley de las salidas, según la cual cada producto abre mercado o, lo que es lo mismo, facilita y promueve la negociación o la salida de todos los demás productos con los cuales puede ser cambiado. Desde que los valores se cambian por valores, claro está que la producción abundante de un género de artículos, como los de la agricultura, los de la ganadería o los de las industrias extractivas, ensancha el mercado de cambio a todos los demás productos que circulan o que pueden circular, mientras que el desastre que sufren los valores de cualquiera de esas industrias tiene que traducirse en

el acto, y se traduce, en forma de restricciones en el mercado de cambios de todos los demás.

El contagio de la crisis, por efecto de la solidaridad industrial, es excepcionalmente grave en los países de pocas industrias, porque en tal caso no existen compensaciones reguladoras de ninguna especie. La clausura de los puertos brasileños ya mencionada, promovió en la República Oriental una formidable sacudida, con pérdida de más de 18 millones de pesos, según la representación de los saladeristas al Gobierno de la época. Es que la crisis hería a la única industria que daba nervio al comercio de exportación. La República Argentina, entre tanto, que había dado considerable vuelo a la agricultura, sufrió mucho menos que el Uruguay, gracias a esa diversificación industrial que la arrancaba del tutelaje de una sola fuente de riqueza en grande escala.

XVI

Evolución a la gran industria

Uno de los caracteres más salientes de la industria moderna consiste en la concentración de capitales y de brazos en un solo local, como medio de producir la mayor suma de valores, sacar provecho de todas las economías a que esa concentración puede dar lugar y comunicar una dirección inteligentísima a la producción.

Son indiscutibles las ventajas de esas tres conquistas. Acumulando brazos y capitales en un taller obtiénense economías en los gastos de instalación y en los gastos generales de explotación, porque una fábrica o casa de comercio que invierte un millón de pesos no gasta 10 veces más en maquinarias y en sueldos de empleados que 10 casas análogas que sólo invierten 100 mil pesos cada una, sino proporcionalmente mucho menos; se reduce el costo de la materia prima, que siempre resulta más barata al que la compra en grandes cantidades que al que la adquiere por pequeñas sumas; se promueve y facilita una amplia aplicación del principio de la división del trabajo, obteniéndose así productos más baratos y de mejor calidad; se asegura el empleo de máquinas perfeccionadas, que son inaccesibles por su elevado costo a los pequeños capitalistas, con lo cual también conquístanse economías en el costo de producción y mejoras notables en la calidad de los artículos; se hace más continuado el trabajo y se ahorran las pérdidas de tiempo inevitables para las pequeñas industrias, en que el obrero no tiene permanentemente empleo activo; se conquista a favor de la marca, por su extensa circulación en los mer-

cados de consumo, un crédito y un prestigio a que no puede aspirar el industrial modesto y de escasa clientela, prestigio y crédito que repercuten en el ensanche de la misma producción y en facilidades para obtener capitales a bajo interés, que propenden a la disminución del costo de producción; y, finalmente, se abre horizontes a los industriales de talento que en la dirección de la empresa, en la gerencia del taller y aún en las filas de los obreros, encuentran un empleo remunerador y de grandes alicientes, que en ningún caso puede ofrecer el pequeño empresario.

Frente a esas indiscutibles ventajas, se invocan algunos inconvenientes, que felizmente no son irremediables, tales como la inferioridad de la fiscalización que ejercen los capataces o agentes intermediarios entre la empresa y los obreros, comparada con el ojo del pequeño patrón que está en todos los ámbitos del taller; y la disciplina implacable, verdaderamente militar, que en los grandes talleres convierte al hombre en un simple rodaje o instrumento de producción. Ambos defectos son ciertos, pero también lo es que la dirección inteligente no descuida los detalles del trabajo y ofrece al buen obrero, mediante una constante selección en la provisión de los empleos, halagadoras perspectivas de aumento de sueldos y de posiciones, que constituyen el mejor aliciente para el hombre que desea adelantar.

La evolución a la grande industria se ha realizado ampliamente en las esferas manufactureras o fabriles, por la extrema división del trabajo a que ellas pueden dar origen y por el elevado costo de las maquinarias perfeccionadas de que necesitan valerse. También la han realizado en la industria comercial esos grandes magazines que permiten al cliente surtirse de los artículos más variados, con evidentes ventajas de calidad y de precio, gracias a la concentración de capitales y a las economías de todo género a que la concentración da lugar.

No sucede lo mismo en la industria agrícola. El cultivo en pequeña escala o, más propiamente, el mediano cultivo, dirigido por el propio dueño de la tierra, tiene ventajas evidentes del punto de vista de la fiscalización y de la in-

tensidad del esfuerzo y del aprovechamiento de la familia del agricultor. Se trata, además, de un género de trabajo que no es contínuo, ni puede reconcentrarse y que escapa, por lo mismo, a la disciplina militar de las fábricas o grandes casas comerciales. La imposibilidad de adquirir máquinas costosas se suple en la práctica mediante la asociación de agricultores, o mediante contratos de arrendamiento con las empresas proveedoras. "Asegurad a un hombre la propiedad de una roca pelada y la transformará en jardín; dadle, en cambio, un jardín en arrendamiento por varios años y lo transformará en desierto". Esas palabras, de Arturo Young, constituyen la mejor y la más exacta apología del trabajo de la tierra por su propietario. Debe reconocerse sin embargo, que en la agricultura, como en las otras industrias, la concentración de capitales y de brazos tiene que permitir y permite la incorporación de hombres de ciencia y la aplicación de procedimientos adelantados, que no están al alcance del pequeño propietario, casi siempre ignorante y rutinero. El mejor sistema es el que asegura la coexistencia de la pequeña y de la mediana industria.

Los crecientes progresos en el aprovechamiento y circulación de la fuerza motriz, dan base razonable a algunos economistas para suponer que puede llegar un día en que los grandes talleres industriales cedan a su vez el lugar al trabajo a domicilio o, por lo menos, de pequeñas agrupaciones de obreros.

Pero aún entonces, la grande industria conservaría su predominio, con la única diferencia de que los trabajadores no tendrían que congregarse en un solo local.

XVII

Proteccionismo y libre cambio

¿Deben las industrias de un país quedar libradas a sus propios esfuerzos, o conviene que el Poder Público las auxilie en los primeros momentos de su desarrollo, mediante exenciones o recargos de impuestos y primas? Es una cuestión que no envejece nunca y que ha mantenido y mantiene ardientes debates entre los librecambistas y los proteccionistas.

Sostienen los primeros que en el mundo existe de hecho una amplia división del trabajo. Ciertas regiones, por la naturaleza de su suelo, por la condición de su clima, por las tendencias de sus habitantes, por su fauna o por su flora, y por todas y cada una de las demás circunstancias que las caracterizan, se prestan a tal manifestación de la actividad industrial, que no puede desarrollarse con la misma facilidad en otras regiones indicadas por la Naturaleza para centro de industrias diferentes. Lo más económico, lo más ventajoso, en consecuencia, es respetar esa división natural del trabajo, dejando que el cambio internacional lleve a cada región de la tierra lo que ella no produce y saque de ella el excedente de su producción para llevarlo a los demás centros de consumo. Por otra parte, agregan, el Poder Público no tiene el derecho, a título de medidas protectoras de las industrias nacionales, de imponer a los consumidores la obligación de adquirir artículos de inferior calidad y más caros que los que suministran los demás mercados del mundo bajo la acción de la concurrencia universal.

Tales son los dos argumentos de fondo del alegato librecambista.

Es indiscutible, replican los proteccionistas, que ciertos países son naturalmente más aptos que otros para la producción de determinados productos, por ser los depositarios de la materia prima o por condiciones excepcionalmente favorables de su suelo, de su clima o de su posición geográfica. Pero existen muchas industrias en que el predominio de los mercados productores emana no de ventajas naturales, de una verdadera división del trabajo entre las distintas zonas de la tierra, sino del hecho de haber realizado esos mercados un largo aprendizaje industrial, formando obreros aptos, instalando costosos talleres, acostumbrando al capital a tales o cuales rubros de colocación, prestigiando sus productos en el resto del mundo. Las industrias que recién se inician, frente a frente a las industrias similares ya maduras que funcionan en el extranjero con el privilegio de ese largo aprendizaje anterior, están en la condición del niño a quien hay que darle andadores y protección en los primeros momentos, precisamente para que pueda fortalecerse y llegar a competir con los demás.

El libre cambio es el supremo ideal de todos los organismos económicos, pero en la época de transición que corresponde al desenvolvimiento de una industria en cada pueblo, es el proteccionismo el único instrumento eficaz de progreso y a él han recurrido y tienen que recurrir los países más refractarios a la intervención del Estado en materia de industrias.

XVIII

La lucha por la vida en el mercado internacional

La lucha por la vida, tan temible dentro de las propias fronteras, es todavía más grave en el mercado internacional. Ya no se trata de que un individuo venza a otro individuo, de que una empresa aplaste a otra empresa, sino de que un país arruine económicamente a otro y lo someta a su vasallaje.

De los tres grandes factores de la producción, dice Laurent Dechesne, — la Naturaleza, el trabajo y el capital, — el primero se encuentra en todas partes, más no así los otros dos, y es precisamente por su desigual distribución que los países nuevos se distinguen de los viejos del punto de vista económico. En los países viejos la mano de obra es abundante y productiva; en los nuevos es escasa, inhábil y cara. En los primeros todo favorece el desarrollo individual; hombres educados para los distintos rodajes de la producción, población densa, servicios públicos considerables, medios de circulación perfeccionados. En los segundos todo falta y sólo es posible poner en movimiento algunas pocas fuentes de riqueza. Para explotar las demás es necesario importar la mano de obra y el capital del extranjero, mediante primas o derechos protectores de Aduana, que halaguen con la perspectiva de altos provechos.

Los mismos pontífices de la escuela individualista ultra tienen que aceptar fórmulas transaccionales cuando abandonan el campo de la ciencia pura.

Habla Federico Passy, desde su tribuna de la Sociedad de Economía Política de París, en 1905:

"Cuando yo dirigía el curso de Economía Política de Montpellier, durante el Imperio, solía explicar en esta forma mi profesión de fe librecambista: hablo aquí, señores, como profesor y, si se me permite el término, como sabio. Enseño mecánica pura. Pero si yo fuera legislador o ministro, aunque conservaría íntegra mi creencia en la superioridad de la libertad sobre la restricción, estaría obligado a reconocer, por ardientes que fueran mis deseos, la imposibilidad de realizar todo aquello que considero bueno y justo. Hay que contemplar los intereses comprometidos, los prejuicios, las pasiones, los errores y el medio. Llega el caso de hacer mecánica aplicada y es claro que el más atrevido de los ingenieros o arquitectos no podría prescindir, al ejecutar la obra, de las resistencias a vencer y del valor de los materiales a emplearse. Así hablaba entonces. Puedo invocar ahora, en apoyo de mi modo de pensar las opiniones de dos espíritus diferentemente orientados. Gambetta es uno de ellos. Para él, tiene el hombre con frecuencia que detener su marcha, o continuarla por otro camino aparentemente desviado: lo esencial es que no pierda jamás de vista el punto hacia el cual marcha. El otro es Kropotkine. Esas masas humanas, ha dicho el célebre anarquista, refiriéndose a los pobres cultivadores finlandeses, que escarban miserablemente un suelo estéril, desean el progreso y son capaces de conquistarlo; pero si de pronto yo les llevara un día los métodos agrícolas perfeccionados y los instrumentos respectivos, especialmente toda la maquinaria norteamericana, quedarían perplejos y sin saber de qué modo utilizar todo eso, por falta de recursos materiales y por falta de experiencia. Es que el progreso necesita etapas, agregaba con razón".

Tienen más verdad esas palabras que las de Ives Guyot, cuando avanza, al ocuparse del Congreso Internacional de Libre Cambio, convocado en 1908 por el Cobden Club, que el proteccionista no puede ser economista, aunque el economista puede ser proteccionista "por razones políticas" exclusivamente. ¿Y por qué no económicas? ¿Acaso la organización industrial de un país, a base de medidas proteccio-

nistas, no constituye el problema económico de más alta trascendencia que pueda plantearse?

Reconoce Stuart Mill que una industria no lucrativa al principio, puede resultar lucrativa después, y tal es también, observa Nitti, el principio determinante del proteccionismo moderno.

Desgraciadamente no se trata de un problema simple sino del más complejo de los problemas, como que cada individuo, en su doble función de productor y de consumidor, tiene que ser y es al mismo tiempo proteccionista y librecambista. Aun en las circunstancias menos indicadas para una profesión de fe, estalla el conflicto.

Ives Guyot se encontró un día en Wáshington con Nelson Aldrich, leader proteccionista del Comité de Hacienda del Senado norteamericano. Visitaban una exposición de alfombras de Oriente. Las alfombras pagan en Norteamérica un derecho aduanero del 60 %. Nelson regateaba. "Ah, señor senador, interrumpió Ives Guyot. Hace usted en este momento libre cambio!" "Each buyer is free trader"; todo comprador es librecambista.

"Viajaba una noche — escribe Henry George — con varias personas en el salón de fumar del expreso de Pensylvania al Pacífico. Uno de los pasajeros refirió que al llegar de Europa, con una valija llena de regalos para su esposa, le previno al Inspector, con aire muy significativo, que estaba grandemente apurado. — ¡Ah! apurado, ¿y por cuánto? interpeló el empleado. — Por 10 dólares! El Inspector abrió entonces la valija y dijo: No es mucho el apuro, dado todo lo que veo ahí. Entonces — concluyó el narrador — saqué otros 10 dólares, con lo cual el Inspector puso la marca de tiza indicadora de la inspección. Un segundo pasajero refirió que en un caso análogo había colocado una magnífica pipa, de tal suerte que al abrir la valija quedara el Inspector extasiado ante la belleza del objeto. Con la frase "Esto es para usted", el Inspector puso en el acto la marca de tiza. Un tercer pasajero manifestó que él tenía la costumbre de colocar bien a la vista sobre sus bagajes, un billete de banco. Y un cuarto pasajero declaró que él

prefería entregar el billete al Inspector juntamente con las llaves".

"Eran cuatro hombres respetables, según lo averigüé después: un fundidor, un comerciante de carbón y dos industriales. Todos ellos hombres de moralidad y de patriotismo iguales a los del promedio de la población. Y, sin embargo, no solamente creían que podía esquivarse el pago de los derechos, sino que admitían que podía hacerse una declaración falsa y todavía hacían jarana en torno de la corrupción de los empleados de Aduana. Tuve entonces la curiosidad de llevar la conversación al tema del libre cambio y pude persuadirme de que los cuatro viajeros eran proteccionistas."

DOS GRANDES EXPERIENCIAS

Observemos el funcionamiento del proteccionismo y libre cambio en dos de sus grandes centros de acción: la Inglaterra y los Estados Unidos.

Inglaterra

La Inglaterra fué proteccionista en todo el curso de su poderoso desenvolvimiento industrial. En 1846 se orientó bruscamente al libre cambio. Ya tenía en pleno funcionamiento sus fábricas, las más grandes fábricas del mundo. Gozaba del monopolio del carbón y del hierro. Podía, sin peligro alguno, dar el primer y resonante campanazo de la reacción contra el proteccionismo, mediante la ley que suprimía los derechos sobre el trigo. No hay que olvidar, por otra parte, que el desenvolvimiento fabril inglés estaba acompañado en esa época inicial de la evolución librecambista, de enormes miserias populares.

Ha trazado así Macaulay el cuadro de la población inglesa en 1842:

"¿Están ya olvidados los extremos a que se vió reducido el pueblo en ese desgraciado año? Era tan manifiesta la miseria en las ciudades manufactureras, que a duras penas podía resolverse un hombre de corazón a andar por las calles. Por todas partes, suciedad, desnudez, lamentos, cuerpos

enflaquecidos, caras de desesperación. Los mismos políticos, que jamás habían conocido la alarma, eran víctimas de temores siniestros. Los molinos, que sólo trabajaban a intervalos, acabaron por cerrarse. Iban al empeño todos los bienes del artesano, primero los de lujo, luego los de confort, finalmente los necesarios. Las viviendas se vaciaban hasta ponerse en parangón con las de los indios. Sólo el Monte de Piedad hacía negocios en medio de esta miseria casi universal, pués sus depósitos rebosaban de relojes, calderas, colchas y biblias de los pobres."

La ráfaga librecambista no tardó en extenderse al continente y de ella sacó admirable partido Ricardo Cobden, el más ilustre de los propagandistas de la nueva idea. Para Cobden las naciones debían ser independientes del punto de vista político, pero hermanas del punto de vista económico. La prosperidad de un país estimulaba la prosperidad de todos los demás y dentro de esa comunidad de intereses, podía cada Nación prestar su contingente a la obra del bienestar general.

Sus ideas concordaban con las nuevas aspiraciones políticas del mundo europeo y por eso el zar de Rusia, el rey de Francia, las Cortes de Madrid, de Berlín y de Viena, hicieron saber a Cobden que sería de gran efecto una jira al continente. "Si el espíritu público de mis compatriotas, escribía con tal motivo el célebre economista inglés, me diera los medios de realizar ese viaje como misionero, podría llegar a ser el primer embajador de mi país ante las naciones del continente".

Cobden encontró el apoyo que pedía y se embarcó. Su permanencia de 14 meses en el Continente, — dice Baskett, — fué una cadena de triunfos. Leer la crónica de sus recepciones, es leer la historia de una jira real, sólo comparable a la de Elisabeth en el apogeo de su popularidad. Los reyes, los emperadores, el Papa, los estadistas más eminentes, todo el mundo, en una palabra, querían oir de cerca sus discursos. Ninguna ciudad importante de Europa, dejó de ofrecerle un banquete. Nada igual registra la historia. Es que, como dice Lord Morley, se consideraba corrientemente que

Cobden había descubierto un gran secreto, de cuya importancia era imposible dudar.

Correspondía a los fisiócratas el impulso inicial de esa propaganda librecambista y los mismos discípulos de Cobden se encargaron de hacerlo constar. En 1908 organizó la escuela liberal francesa un gran homenaje a la memoria de Quesnay, y en esa oportunidad dijo Ledger, presidente del "Political an Economic Circle", de Londres: "Hemos venido a honrar un hombre bien apreciado. Saben efectivamente los pobres de todos los países donde se come pan barato, que son deudores de ese beneficio a un francés".

Catorce años después de haber derribado las barreras aduaneras a favor del trigo, celebraba la Inglaterra un acuerdo comercial con Francia, sobre la base de tarifas en extremo moderadas, que parecían presagiar el triunfo del libre cambio en toda su extensión.

No alcanzó, sin embargo, nuevos éxitos la política del acuerdo comercial, por falta de apoyo en los grandes países del continente. Las leyes y tarifas inglesas prosiguieron, en cambio, su obra y con tanto ardor, que de los objetos de fabricación nacional sólo quedaron sujetos al impuesto las bebidas alcohólicas y la cerveza, y de los objetos de consumo procedentes del exterior, el te, el café, el cacao, el azúcar, el tabaco, el alcohol y el vino. ¿Acaso por efecto de un movimiento definitivo?

Oigase lo que decía Chamberlain, en 1881, desde la tribuna de la Cámara de los Comunes en un sensacional discurso contra el proteccionismo, al rechazar hasta la posibilidad de que pudiera utilizarse el sistema como instrumento de represalías momentáneas:

"Puedo concebir como posible, aunque no como probable, que bajo la presión de grandes sufrimientos y de engañosos espejismos, busquen remedios heroicos las clases laboriosas. Es posible también que haya locos que propongan algún impuesto sobre los alimentos. Pero de lo que estoy absolutamente seguro es que cualquier medida de esa índole sería para nosotros fuente de desastres sin precedentes."

En 1903 volvía Chamberlain a pronunciar otro discurso famoso, como primer Ministro, y esta vez para pedir al Parlamento inglés el establecimiento de derechos diferenciales, como medio de favorecer a los productores de las colonias inglesas, que hasta entonces estaban tratados en la misma forma que los productores de mercados extranjeros; el establecimiento de tarifas de represalía para defender a la industria inglesa contra la competencia alemana; y la creación de derechos de importación sobre las sustancias alimenticias, incluídos el trigo y la carne!

Chamberlain dijo que no se ocupaba de protección; que él sólo tenía en vista "la consideración del Imperio". Pero otro ministro más franco, Balfour, no tuvo empacho en declarar que el libre cambio había desarmado a la Inglaterra frente a los demás países.

El Cobden Club se apresuró a formular el proceso de las contradicciones de Chamberlain. El peor de los defectos de los hombres, replicaba con tal motivo Souchon, no consiste en que cambien de ideas, sino en que tengan pereza para renovarlas.

Pocos años después se intensificaba el movimiento proteccionista y Raffalovich creía oportuno dar la voz de alarma desde la Sociedad de Economía Política de París.

La Inglaterra, decía ese economista en 1908, ya ha dictado el "merchant shipping act", que somete a los buques extranjeros que entran a puertos ingleses a los mismos reglamentos que rigen para los nacionales; el "watch control act" que impone a los relojes extranjeros el mismo contralor a que están sometidos los relojes ingleses, con lo cual ya nadie podrá introducir un reloj más en el Reino Unido; diversos reglamentos que impiden la importación de forrajes con el pretexto de combatir la fiebre aftosa, y algunas leyes sobre inmigrantes pobres. Disraeli había declarado en 1852 que el proteccionismo estaba definitivamente enterrado. Pero el muerto resucita a los 60 años por obra del partido agrario. Se extiende de 1849 a 1879 el período triunfal del libre cambio. Alzan luego sus barreras protectoras los países extranjeros y ante ese nuevo hecho resurge en Ingla-

terra el partido proteccionista, con la valiosa influencia del "Times" y resurge en forma tan vigorosa que hasta los mismos liberales, cuando ascienden al Poder en 1896, adoptan las ideas proteccionistas de los conservadores, con abandono de sus propias tradiciones.

En vano advertía Ives Guyot, en la misma sesión, que el liberalismo inglés, por boca de sus prohombres del Cobden Club, rechazaba el tratado de comercio entre Francia e Inglaterra, invocando que a la Inglaterra no le importaba que los demás países sean proteccionistas, porque ella tiene la industria y el comercio más grandes del mundo, una marina mercante cuyo poder transportador excede al del resto del globo y una letra de cambio que ha sido y sigue siendo la moneda internacional más prestigiosa que existe.

El resurgimiento proteccionista, que tenía sus raíces en la decadencia de la agricultura inglesa y en la agobiante competencia mundial de los mismos productos que hasta hace algún tiempo monopolizaba el comerciante inglés, siguió acentuándose día por día, sin provocar reacciones radicales, hecho aparentemente poco explicable si se tiene en cuenta que todo el ambiente inglés y todo el mecanismo de sus instituciones económicas estaban saturadas de libre cambio.

Estados Unidos

Los Estados Unidos, dice Schelle, nacieron de una revolución contra el proteccionismo, lo que no ha sido obstáculo para que ellos recurran a su turno al sistema protector.

La tasa media de los derechos de importación en Norteamérica, escribía en 1902 Ives Guyot, era de 42 ½ % en 1883, de 46 % en 1891, por efecto de la tarifa Mac-Kinley; de 41 ¾ % después de la tarifa Wilson; y de 52 ½ % con el triunfo de la tarifa Dingley.

Extractamos de un estudio de Dalla Volta, acerca del congreso librecambista celebrado en Londres en 1908:

"El promedio de la protección norteamericana es del 45 al 50 % del precio de las mercaderías. Eso ha promovido más de 400 coaliciones industriales. La alianza entre los

hombres políticos y *los capitanes de la industria* como los ha llamado Carlyle, constituye una amenaza permanente para la moralidad pública y un factor de corrupción administrativa. Bajo el reinado de Carlos I dictó una ordenanza la Cámara de los Comunes en cuya virtud ninguna persona interesada en un monopolio comercial o industrial podía formar parte del Parlamento, estando obligados todos los diputados a denunciar a los colegas que se encontraran en ese caso, para la expulsión correspondiente. Hoy en día, al contrario, poderosas coaliciones industriales de Norteamérica influyen en la elección presidencial y en las elecciones de senadores y diputados y hasta llevan sus portavoces al Congreso, con gran satisfacción de los que opinan, con el personaje de Moliére, que la moral sólo se ofende cuando hay escándalo público."

Pasan así confundidos los efectos de un régimen económico que ha dado los más sobresalientes resultados y la acción desquiciadora de ciertos trusts surgidos del gigantesco movimiento de reconcentración capitalista. Con el mismo derecho podría atribuirse al proteccionismo la famosa asociación de enmascarados de que habla en los siguientes términos el profesor Tollane de Nueva York:

Desde 1905 rige en el Estado de Kentuky una especie de asociación masónica para luchar contra el trust del tabaco. Sus miembros se llaman "Nigth Riders" — jinetes nocturnos. Su programa consiste en la destrucción y el incendio de todos los depósitos del trust y de todas las plantaciones de los agricultores que les venden sus productos. Llegada la noche se abalanzan 100, 200 o 500 jinetes, con careta negra, sobre el establecimiento, estación ferrocarrilera o depósito que debe ser destruído. Rinden a sus guardianes y prenden fuego al tabaco. Van provistos de tea y de fusil, pero sólo utilizan este último para repeler ataques. Consumado el asalto se desbandan y desaparecen sin que nadie los denuncie. Es que lejos de tratarse de bandidos, se trata de vecinos y de agricultores pacíficos.

Verdad es que hasta el mismo impulso determinante del progreso industrial de los Estados Unidos ha sido puesto en cuestión por la escuela ultra individualista.

Atribúyese al proteccionismo, dice Rouxel, el prodigioso desenvolvimiento norteamericano. Craso error. Se trata de un inmenso territorio, en el que actúan causas muy diversas. El comercio interno tiene invariablemente mayor importancia que el externo y el comercio interno es libre en Norteamérica. Imagínese una confederación europea sin barreras o la confederación norteamericana con aduanas interiores de Estado a Estado. Las industrias crecen por sí mismas, si las condiciones naturales y sociales son favorables, es decir, si hay productores en condición de explotarlas y consumidores en condición de darles salida. Cuando una industria no surge, es porque su momento económico no ha llegado. El movimiento industrial norteamericano se habría operado en la misma forma, aunque más lentamente, bajo el régimen del libre cambio. Han tenido, entre tanto, los norteamericanos que precipitar la introducción de capitales extranjeros y que pagar sus intereses con productos agrícolas a bajo precio y que recurrir a los obreros extranjeros de la más inferior categoría.

¡Que el movimiento se habría operado más lentamente! Que si una industria no surge, ¡es porque todavía no ha llegado el momento oportuno! ¿Pero cuándo habría llegado ese momento para los Estados Unidos, que tenían que hacer su aprendizaje industrial bajo la acción devoradora de la industria inglesa, que abarrotaba el mercado con productos que no admitían competencia del doble punto de vista de la perfección del trabajo y de la baratura de su costo?

El régimen protector permitió a las industrias norteamericanas terminar en breve término su desarrollo o, lo que es igual, anticipar el momento económico de su afianzamiento industrial. Basta eso para demostrar la bondad del sistema que se combate. Y hay que agregar que han sido tan notables los resultados, que los norteamericanos, después de haber vencido en su propio territorio al competidor extranjero, se encuentran en condiciones de vencerlo también en el mercado mundial y que, como consecuencia de ello, promueven ahora un movimiento potente a favor del libre

cambio que da nueva orientación a los partidos políticos y hasta les sirve de plataforma electoral.

Ha declarado el Partido Demócrata que el Gobierno Federal sólo puede establecer derechos de Aduana con fines fiscales. El Partido Republicano considera, en cambio, que es necesario el mantenimiento de la tarifa proteccionista. El Presidente Wilson, elegido por el Partido Demócrata, anunció desde el primer momento el propósito de llevar a cabo la reforma arancelaria. "Debemos abolir, — decía en uno de sus mensajes al Congreso, — todo lo que constituya un privilegio o una ventaja ficticia. Debemos adoptar el régimen de la libertad, en vez del régimen de los estímulos artificiales. La medida puede parecer heroica, pero los remedios deben ser heroicos para que sean eficaces. Mal podemos abrir puertas a nuestras exportaciones, cuando las cerramos a las importaciones. Hemos consolidado del punto de vista industrial nuestro dominio en el continente y debemos ahora generalizar la obra del punto de vista del comercio del mundo. Los comerciantes y los industriales piden que lo hagamos y esa actitud nos está casi impuesta".

Fiel a esa nueva orientación apoyó el Presidente Wilson el proyecto de tarifa redactado por la Comisión parlamentaria presidida por Underwood, que eximía de derechos de importación la carne, la harina, el pan, el calzado, el carbón, la lana, el hierro, la leche, las papas, la sal, los cerdos, el maíz, los cueros, las máquinas agrícolas, los rieles de acero y a la vez recargaba los artículos de lujo. Reaccionando contra el régimen del derecho máximo y del derecho mínimo, decía la Comisión presidida por Underwood: "Vamos hacia los demás pueblos pidiéndoles que nos traten favorablemente, pero vamos con la amenaza del castigo. Es un procedimiento abandonado por todos los países adelantados. El solo medio de impulsar nuestro comercio sobre bases razonables, es el de las concesiones mutuas, favorables a las dos partes contratantes y libres de toda presión".

Para asegurar el éxito de la nueva tarifa, — escribe Ives Guyot, — recurrieron los demócratas de la Cámara de

Diputados al procedimiento del *caucus*, vocablo indigena, que significa reunión con fines determinados y decisiones obligatorias para todos los que hayan tomado parte en la deliberación. Y antes de finalizar el año 1913 ya la tarifa Underwood estaba convertida en ley con algunas modificaciones no fundamentales. Los antiguos derechos de importación, que arrojaban un promedio del 40 %, quedaron reducidos al 25 % y muchos de los artículos de gran consumo quedaron exentos de todo derecho. Una cláusula del proyecto Underwood, inspirada en propósitos fiscalizadores, imponía a los exportadores de los mercados extranjeros la obligación de exhibir ante los consulados norteamericanos las facturas originales, y en caso de requerirlo así los cónsules, los libros, cuentas y demás documentos que acreditasen el valor y la clasificación de las mercaderías destinadas a los Estados Unidos, bajo apercibimiento de prohibirse el despacho de importación por simple mandato del Ministerio de Hacienda. El Congreso votó el artículo, pero redujo la pena a un derecho suplementario del 15 % sobre el valor de las respectivas mercaderías.

Comentando el Mensaje librecambista del Presidente Wilson, decía "The Free Trade", de Londres: "El chispazo de genio que inspiró el movimiento de *free trade* de la Gran Bretaña a mediados del siglo XIX, viene a iluminar también el escenario de la política americana 60 años más tarde".

Ambos chispazos, el de 1846 en Inglaterra y el de 1913 en los Estados Unidos, apenas denuncian, sin embargo, que un país que ha impulsado a grande altura sus industrias, está ya en situación de tirar las muletas que le han servido durante el período de formación.

EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE CAPITALES

Esta tendencia a abatir fronteras una vez que las industrias nacionales se encuentran en situación de afrontar con éxito la competencia mundial, resulta hoy en día favorecida y estimulada por los capitales internacionales y su decidida reacción contra el espíritu localista.

El Cónsul General Guenter, dice Ives Guyot, calculaba en 1900, en 5 mil millones de francos los capitales alemanes colocados en Estados Unidos y en 10 mil millones los capitales procedentes de Inglaterra. Según la opinión de Allen, en el "Philadelphia Times", la mayoría de las empresas norteamericanas emanan de la banca inglesa y de la banca alemana. Los grandes capitales que valieron a Morgan el título de rey de los ferrocarriles, rey del carbón, rey del hierro y hasta rey de la moneda, provenían del mercado inglés.

En 1912 se ocupó la Sociedad de Economía Política de París de las relaciones entre el movimiento internacional de capitales y el movimiento internacional de mercaderías.

La estadística de las sucesiones, dijo Faure, arroja el siguiente monto de capitales franceses colocados en el extranjero: 441 millones de francos en 1898, 579 millones en 1899, 553 millones en 1906 y 699 millones en 1908. Pueden ser multiplicados estos guarismos por 25, por 30 o por 35, para obtener montos aproximados. Si la multiplicación se hace por 35, resultará que los capitales colocados en el extranjero subían a 15 mil millones en 1898 y a 24 mil millones en 1908. Los capitales alemanes colocados en el extranjero ascienden a 25 mil millones y los ingleses a 80 mil millones de francos. En materia de mercaderías demuestra la estadística francesa que la exportación prevalece hasta 1876 y que luego supera la importación. En Inglaterra las importaciones preponderan desde 1850 y en Alemania desde 1888. Todo lo contrario ocurre en los países que toman dinero prestado: sus exportaciones de mercaderías superan a sus importaciones. Podemos concluir entonces que los países muy ricos colocan sus excedentes de dinero en el extranjero y pueden importar mercaderías por más de lo que exportan, mientras que los países que están en situación opuesta tienen que destinar una parte de sus exportaciones de mercaderías al pago del servicio de sus deudas.

El comercio internacional del mundo entero, agregó Neymarck, subió en 1910 a 132 mil millones de francos. Comparada esa cifra con la de 1868 resulta un aumento

de 75 mil millones. Comparada con la de 1879 el aumento es de 37 mil millones. Crece el comercio en todos los países. Si se dijera que tal país ha exportado o importado tantas toneladas de hierro, tantos kilogramos de tejidos, tendría menos asidero la creencia de que un mercado que importa más de lo que se exporta se empobrece y que al contrario se enriquece cuando sus exportaciones superan a sus importaciones. Es la intervención de la moneda lo que impresiona fatalmente a la gente. En cuanto a los valores mobiliarios, sube a 815 mil millones de francos la circulación mundial. Y ante esa cifra comienza a difundirse el error de que es un bien la exportación de mercaderías, pero un mal la exportación de capitales, a pesar de que ha sido gracias a su condición de acreedora que la Francia ha podido pagar los fuertes déficit de sus cosechas, sin quebranto alguno de sus reservas metálicas.

Los países ricos y viejos, insistió Paul Leroy Beaulieu, exportan capitales, pero al mismo tiempo importan mercaderías por más de lo que exportan. Y lo contrario ocurre en los países nuevos. Pues bien: existe una relación entre ambos hechos. Véase el caso de Francia: su población está estacionaria. Tiene minas de hierro muy ricas, pero es pobre en carbón. Sus ahorros buscan entonces el camino del extranjero y permiten hacer frente al pago de las mercaderías importadas.

NUESTRO REGIMEN PROTECCIONISTA DE 1875

Nuestra legislación tributaria estuvo orientada hacia el libre cambio hasta 1875, en cuyo año se inició un fuerte movimiento a favor del desarrollo de las industrias nacionales.

La necesidad de crear recursos para la extinción de los billetes de curso forzoso emitidos entonces, dió oportunidad al Ministro de Hacienda, doctor Andrés Lamas, para establecer los siguientes recargos a la importación: el 10 % a los artículos de hojalatería, broncería y herrería manufacturados, carruajes y arneses, vagones de tranvía, bolsas,

suelas, calzado, sillas y recados para montar, vinos y vinagres; el 20 % a las aguas de soda y de seltz, artículos de alfarería, baldosas, tejas y ladrillos de barro, baúles vacíos, bebidas espirituosas y fermentadas, cigarros y cigarrillos, calzado, camisas y calzoncillos, escobas y plumeros, fósforos, galletas, papas, porotos, fideos, artículos de madera, de mármol y de hierro labrado, ropa hecha, velas. La misma ley eximió del impuesto de Aduana al alambre para cerco, las máquinas y útiles industriales, la corteza y los polvos de curtiduría, el lúpulo, la sal marina, la hojalata y en general todas las materias primas requeridas para la fabricación nacional; redujo al 15 % el derecho sobre las máquinas de coser y las máquinas litográficas, y aumentó el derecho sobre los libros encuadernados y sobre los trabajos impresos para uso de la industria y del comercio.

No era muy considerable el margen establecido, pero él bastó para promover un rápido resurgimiento económico que dotó al país de varias fábricas de importancia y de centenares de talleres que debilitaron fuertemente la corriente de importación de la mayor parte de los artículos que podían abordar las industrias nacionales, tales como el calzado, la ropa exterior e interior, los fideos, la cerveza, las harinas, los productos de la agricultura, los alcoholes, las bebidas y licores alcohólicos, las escobas y plumeros, los baúles, los cigarros y cigarrillos, el vino, el queso, los carruajes, los muebles y otros más.

Otra ley sancionada en 1888 estableció el 31 % *ad valorem,* como derecho general de importación; el 51 % para el queso, la manteca, los jamones, las conservas y los cohetes; el 48 % para los cepillos y pinceles, el calzado, la ropa hecha y confecciones, los sombreros, los muebles, los carruajes y arneses y los papeles de comercio; el 44 % para las galletitas, el chocolate, las velas, los fideos y suelas curtidas; el 20 % para las maderas brutas, el hierro y acero en chapas, barras, tirantes, lingotes, planchas, el cobre, el zinc, el plomo en planchas, lingotes y en hojas, la arpillera en piezas; el 10 % para las papas; el 8 % para los libros impresos encuadernados, el papel de gran formato, el fósforo en canutos, la semilla; el 6 % para los libros a la rús-

tica, el carbón mineral, la sal marina; y fijó entre otros, los siguientes derechos específicos: 23 centésimos el litro de vino fino y 5 y 6 centésimos el litro de vino común, en cascos; 10 centésimos el aguardiente hasta 20 grados de fuerza alcohólica y ½ centésimo por cada grado mayor; 7 a 30 centésimos, según procedencia, el kilo de tabaco en hoja; $ 0.56 a $ 2.80 el kilo de cigarros de hoja, según procedencia; 40 centésimos el kilo de fósforos; $ 10.00 la gruesa de naipes; 12 centésimos la botella de cerveza. Dió, a la vez, libre entrada a muchas de las materias primas destinadas a la fabricación nacional y estableció que la tarifa de avalúos se redactaría anualmente por una comisión compuesta del Director de Aduanas, dos Vistas, un número igual de comerciantes y dos industriales elegidos por el Ministerio de Hacienda.

Los derechos de Aduana han ido subiendo constantemente bajo la presión de las diversas leyes dictadas desde entonces, unas veces con fines simplemente protectores, otras con fines simplemente fiscales y otras finalmente para compensar el establecimiento de derechos internos de consumo sobre la fabricación nacional, dueña ya del mercado y sin competencia o casi sin competencia por la falta o escasez de las entradas extranjeras.

Vamos a entresacar de nuestra estadística aduanera algunos de los muchos casos demostrativos de los progresos industriales que ha realizado el Uruguay a la sombra de esas disposiciones protectoras.

Durante el trienio 1872-1873-1874, o sea en la víspera del cambio de orientación de nuestra legislación aduanera, pasaron por los patios de la Aduana, con destino al consumo interno, los siguientes valores:

	$		$
Alpargatas	229.000	Naipes	39.000
Bebidas alcohólicas ..	2:512.000	Ropa hecha	859.000
Calzado	2:027.000	Suelas	197.000
Camisas	669.000	Velas	222.000
Cigarros de hoja	428.000	Zuecos y zapatillas	222.000
Cigarrillos	147.000	Bolsas de arpillera	42.000
Cohetes	40.000	Cerveza	379.000
Fideos	213.000		

En conjunto $ 8:220.000, para una población de 440.000 almas. El promedio anual era de $ 2:740.000. Para una población cerca de cuatro y media veces mayor, como lo que tenía la República en 1929, la importación de esos quince artículos debía oscilar alrededor de $ 12:200.000 y, sin embargo, sólo osciló alrededor de $ 1:200.000.

Quiere decir que los 11:000.000 restantes, habían sido absorbidos por la industria nacional.

Véase respecto de los artículos de zapatería otro cuadro comparativo de interés:

Docenas importadas:

	1872	1890	1900	1927
Calzado	59.359	4.777	902	31.587
Alpargatas	41.449	1.121	441	7.693 k.
Zuecos y zapatillas	14.202	1.578	156	1.411
	115.010	7.176	1.499	40.691

Su valor de aforo:

	1872	1890	1900	1927
	$	$	$	$
Calzado	700.841	28.479	10.443	216.516
Alpargatas	87.434	2.503	927	6.154
Zuecos y zapatillas	92.271	7.599	845	11.016
	881.546	38.581	12.216	233.686

Población en esos años, respectivamente, 450.000, 706.000, 936.000, 1:762.000.

La población se multiplica por cuatro durante el período que abarca el resumen que antecede. Si la importación se hubiera mantenido a la misma altura que en 1872, víspera de nuestra legislación proteccionista de 1875, las compras en el extranjero habrían alcanzado a 60.040 docenas, representativas de un valor de $ 3:526.184. Si en vez de esta última cifra sólo registra la estadística de 1927 la partida de 40.691 docenas, representativas de $ 233.686, es por efecto del incremento considerable de la producción nacional, de que da idea el siguiente número de cueros preparados por las curtidurías nacionales:

	Vacunos	Ovinos
1925.........	242.407	588.532
1926.........	263.997	834.211

Es también notable el caso del vino. He aquí el descenso que marca la estadística de Aduana (litros de vino común y de vino entrefino):

AÑOS	Litros de vino común Cantidad	Valor $	Litros de vinos entrefinos Cantidad	Valor $	Docenas de botellas de vinos entrefinos Cantidad	Valor $
1880....	17:942.834	1:961.424	—	—	9.626	31.189
1885....	24:616.514	2:999.031	—	—	10.495	56.880
1890....	29:327.420	3:632.490	—	—	—	—
1895....	22:277.290	2:729.087	—	—	—	—
1900....	16:170.581	1:940.469	93.585	11.825	—	—
1905....	10:324.603	1:238.952	317.091	38.051	—	—
1910....	11:785.600	1:414.272	379.579	45.550	—	—
1915....	4:173.127	500.776	215.771	25.892	—	—
1920....	3:481.557	417.787	414.829	49.779	—	—
1925....	2:675.326	321.039	625.973	75.116	3.820	12.606
1926....	3:489.730	418.768	678.046	81.366	55	91
1927....	1:356.283	162.754	1:356.283	162.754	1.863	6.147
1928....	1:129.385	135.526	699.677	83.961	2:785	9.161

La República tenía 477.915 habitantes en 1880 y 1:808.276 en 1928. En el primer caso el consumo por habitante se aproximaba a 38 litros al año, mientras que en el segundo no alcanza a un litro.

Es un descenso enorme, que no emana de la disminución del consumo, sino del crecimiento de la producción nacional de vinos y también, — apresurémonos a decir, — de los desdoblamientos de vinos fuertes y de otros procedimientos más censurables de que echa mano el comercio ilícito para multiplicar sus ganancias.

XIX

Los monopolios y su reglamentación

Debe haber pocos impuestos y el claro a que den origen las supresiones y rebajas fiscales debe ser llenado por la explotación industrial del Estado y de las Municipalidades. Tal es el desiderátum financiero que plantea la tendencia monopolista moderna, al arrancar al legislador de todos los países de la inactividad a que lo condenaba la teoría, ya en derrota, de la libre concurrencia. Vamos a caracterizar esa tendencia, como paso previo a la determinación del dominio industrial del Estado.

DOS CATEGORIAS DE MONOPOLIOS

Pueden agruparse las empresas sin mengua de la autonomía de que goza cada una de ellas. Y pueden también refundirse en un nuevo organismo que reemplaza a los que le han dado vida. A la primera forma se le llama cartel y a la segunda trust. Se trata de dos variantes del mismo movimiento monopolista.

EL CARTEL

La Alemania es el país del cartel. Empezó allí el movimiento de reconcentración económica a raíz del gran crakc de 1870. Cuarenta años después la estadística señalaba el funcionamiento de 400 sindicatos en la extracción del car-

bón, en la producción del hierro, en la fabricación de ladrillos, en la elaboración de tejidos, etc.

Es muy variado el programa de la reconcentración alemana: fraccionamiento del mercado en zonas, a fin de que cada grupo de empresas ejerza tranquilamente su monopolio dentro de la región en que actúa; establecimiento de escalas de precios comunes; reglamentación de la producción. La etapa más adelantada corresponde a la creación de una oficina común de ventas, bajo forma de sociedad por acciones, manteniendo las empresas asociadas su autonomía para la producción.

En 1874 se fundó la Estación Experimental de Berlín con un amplio y fecundo programa de investigaciones encaminadas al fomento de las destilerías, cervecerías y fábricas de vinagre y asimismo de enseñanza a los agricultores acerca de la manera de seleccionar las semillas y obtener de sus cosechas los más altos rendimientos. Como consecuencia de esa colaboración técnica tan importante, se desarrolló en condiciones notables la destilación nacional y pudo iniciarse un movimiento fuerte de exportación. Los gobiernos de Rusia y de Austria resolvieron estimular con primas la exportación de alcoholes. El Gobierno alemán se creyó obligado entonces a imitar el ejemplo y mediante sus dos leyes de 1887 y de 1895 creó un derecho sobre la producción, que debía aplicarse al pago de primas al comercio de exportación y al mejoramiento de la industria nacional. Con las primas hubo superproducción y de la superproducción nació el cartel del alcohol. Al principio quedó subsistente la libertad de producción de alcoholes brutos y sólo fueron reglamentadas la rectificación y la venta. Luego se reglamentó la misma producción de alcoholes brutos, fijándose las cantidades que los fabricantes podían enviar a las usinas de rectificación.

EL TRUST

Redúcese, pues, el programa del cartel a conseguir que la producción y la venta se desenvuelvan armónicamente.

El trust, en cambio, constituye una empresa de producción y de venta a la vez. Dentro de su amplísimo programa tienen cabida todas las combinaciones a que responde el cartel.

Ha dicho Dodd, el representante legal de la "Standard Oil", que bajo el nombre de trust se comprende hoy en Norteamérica "todo acto, acuerdo o combinación de personas o capitales que tenga por objeto monopolizar los negocios, limitar la competencia o fijar el precio de los artículos".

Uno de los testigos llamados a declarar ante la "Industrial Commission" instituida en 1898 por el Gobierno norteamericano, caracterizó el trust en esta forma: "una sociedad o combinación de sociedades, organizada para crear y conservar el monopolio de una industria cualquiera".

Sintetizando las conclusiones de esa encuesta, dice Ives Guyot, que al principio los accionistas de las sociedades coaligadas limitábanse a entregar sus acciones en depósito, — "in-trust", — a un Consejo de depositarios, — "trustee", — y recibían en cambio, certificados de depósito que les permitían percibir dividendos sobre el resultado del conjunto de los establecimientos coaligados; que ese Consejo, que retenía la mayoría de las acciones de las distintas sociedades, era el encargado de organizar los directorios de cada empresa; que los tribunales desconocieron la personería de algunas de las sociedades confederadas; y que fué entonces que se optó derechamente por la refundición en una sola sociedad, dueña de todos los establecimientos coaligados.

COMO SE ORGANIZAN LOS TRUSTS

He aquí los principales procedimientos de organización de trusts en Norteamérica:

a) Compra lisa y llana de empresas a la plena luz del día; b) absorción de empresas, mediante contratos de arrendamientos a largos plazos; c) compra de cierta cantidad de acciones de todas las compañías sobre las cuales se desea ejercer influencia; d) organización de un plan de vigilancia, contralor y dirección por intermedio de los "stock - holding companies".

Supóngase el caso de dos compañías ferrocarrileras, con capital de 50:000.000 de dólares cada una. La "Security Holding Company" compra algo más de la mitad del capital total de 100:000.000 y emite acciones propias hasta la suma concurrente de sus compras. Cualquier Sindicato que compre algo más de la mitad de las acciones de la "Holding", ejercerá influencia decisiva sobre ésta y por su intermedio sobre las dos empresas ferrocarrileras asociadas. Sí, como ocurre corrientemente, la "Holding" se limita a emitir títulos por un monto inferior al de las acciones ferrocarrileras compradas, entonces el Sindicato podrá ejercer su predominio con ayuda de un capital equivalente, muchas veces, a la cuarta parte del capital de los ferrocarriles.

Durante los últimos dos o tres años, dice uno de los informes de la "Industrial Commission" de 1898, han recibido los miembros de los sindicatos financieros por cada 100 dólares en metálico, acciones de preferencia y una bonificación en acciones ordinarias equivalente al monto de las acciones de preferencia, deducida la parte reservada al pago del establecimiento promotor. Esa parte reservada oscila generalmente del 30 al 50 % de las acciones ordinarias y a veces es tan sólo del 10 %. El beneficio del sindicato consiste en la diferencia entre el precio de compra de los establecimientos y el valor de las acciones de preferencia y ordinarias recibidas.

Los capitales tangibles (inmuebles, máquinas, útiles, materias primas, créditos a cobrar), coresponden a las acciones de preferencia. En cambio los capitales intangibles (marcas de fábrica, procedimientos secretos de fabricación, prestigio del establecimiento), corresponden a las acciones ordinarias.

Las acciones ordinarias forman lo que se llama el capital del agua o "watered". El multimillonario Morgan pagó por siete de las compañías confederadas en la "Steel Corporation" 531:000.000 de dólares, contra un capital efectivo de 475:000.000.

Para el accionista, dicen uniformemente los directores de trusts, sólo tiene importancia el dividendo o beneficio que puede embolsarse. Al trust corresponde proporcionar el pre-

cio de compra al monto del capital. "Tanto peor si por un caballo que vale 40 dólares llega a pagar 150", — se contentaba con agregar uno de los declarantes a la "Industrial Commission".

La "British Iron Trade Association" envió a Estados Unidos en esa misma época de la encuesta que acabamos de extractar, una comisión encargada del estudio de la industria del hierro, y he aquí una de las conclusiones de su informe:

La "United States Steel Corporation" o corporación del acero de los Estados Unidos, abarca en sus grandes lineamientos toda la industria siderúrgica. Se organizó sobre la base de la Compañía Carnegie, que era a su vez el resultado de la combinación de 26 compañías o empresas productoras. Hubo que emitir 850 millones de dólares, la mitad en acciones privilegiadas representativas del precio de la compra, y la otra mitad en acciones ordinarias con destino a bonificaciones a los promotores y banqueros, o sea "el agua que sirve para diluir el capital". La nueva compañía quedó autorizada, además, para emitir 300 millones de obligaciones.

El organizador del gran trust angloamericano de las fábricas de algodón, asegura que ese abultamiento de capital está desprovisto de peligros para el público. Aumentar las acciones, dice, es lo mismo que valorizarlas. Si el capital queda diluído tendrá el trust que elevar los precios para hacer frente al pago de los intereses y entonces reaparecerá inevitablemente la concurrencia.

Sobre cada 100 millones de dólares, dice Liefmann, apenas 40 millones corresponden al valor real de las empresas incorporadas. En gastos de fundación se van 30 millones y en capital de agua otros 30 millones. Eso sin contar combinaciones más productivas, como por ejemplo la "United States Shipbülding Company", fundada en 1902 por Schawb "el mayor asalariado del mundo", como que recibe un millón de dólares al año, del trust del acero. La mencionada empresa, continúa diciendo Liefmann, fué iniciada por tres accionistas que en conjunto suscribieron treinta acciones de 100 dólares cada uno. Esos tres accionistas nombraron un directorio

que compró el capital de seis compañías de construcciones navales, por 20 millones de dólares en acciones de preferencia, 25 millones en acciones ordinarias y 26 millones en obligaciones. El capital de la sociedad promotora pudo subir así de 3.000 dólares a 71 millones, aun cuando el activo de las empresas acaparadas sólo alcanzaba a 12 millones de dólares!

Según Jenks los trusts se han servido ordinariamente de su influencia para agrandar el margen de precio entre la materia prima y el producto concluído, mediante uno de estos dos procedimientos: la depreciación de la materia prima o el encarecimiento del producto concluído, y muchas veces haciendo ambas cosas.

No siempre proceden en esa forma, sin embargo. En 1904 votó el Congreso norteamericano una encuesta para estudiar la actuación del "Beef trust" constituido por seis grandes empresas de carne. La Comisión examinó minuciosamente la contabilidad de todos los "packings" y tomó declaraciones a millares de testigos. De su laborioso informe resulta que la venta de carne daba pérdidas, pero que los cueros y los subproductos daban un dólar de beneficio por cabeza. La Comisión obtuvo en otras fuentes de información datos que la habilitaban para decir que en ciertos casos la carne fresca arroja beneficios, pero no así la refrigerada ni la conservada. Cuando se hizo público el resultado de la encuesta sostuvo el presidente de una gran sociedad ganadera que el beneficio de los subproductos de los "packings" era cuatro o cinco veces mayor que el publicado.

Dando cuenta de esa controversia recuerda Raffalovich que los "packings" tienen otras dos grandes fuentes de beneficio: sus millares de carros frigoríficos dados en arrendamiento a las empresas de ferrocarriles y sus grandes instalaciones habilitadas para sacrificar cantidades casi ilimitadas de ganado. El benficio, aunque pequeño en cada res, se agranda entonces considerablemente dentro del conjunto de la matanza. Bastará saber a este respecto que en el año anterior a la investigación montaban las operaciones de los 6 Packings del trust a 700 millones de dólares.

En otros casos los trusts obtienen su principal fuente de beneficios de las empresas de ferrocarriles, bajo forma de abaratamiento considerable de las tarifas. Es notable el caso de la "Standard Oil". La materia prima, lejos de estar monopolizada, pertenece a 1.700 productores. La "Standard Oil" es la compradora de esa materia prima y la compradora casi única gracias a las ramificaciones de los trusts del petróleo y de los ferrocarriles, que permiten a la mencionada compañía obtener diferencias de fletes de que no gozan sus competidores. Todos están de acuerdo, sin embargo, en que el monopolio de la "Standard Oil", que emana de ahí, no perjudica al productor originario, ni tampoco se hace sentir sobre el consumidor, puesto que el precio del petróleo ha descendido notablemente en el mercado norteamericano.

Trescientas mil millas de ferrocarriles se encuentran en manos de un pequeño número de grupos, presididos por capitalistas como Vanderbilt, Gould o Morgan. Según las estadísticas oficiales el 75 % de la enorme red ferroviaria de Norteamérica está sometido a la dirección de 93 capitalistas.

A veces el trust encarece los precios en el mercado interno, para abaratarlo en el mercado internacional, resultando entonces que el consumidor extranjero puede comprar a más bajo precio que el consumidor nacional. Según Byron Holt las máquinas de escribir marca "Remington" valen en los mercados extranjeros 25 % menos que en Norteamérica y la misma bicicleta que el fabricante vende a sus connacionales por 40 dólares, se vende por 25 dólares en la India. La pérdidas de la exportación quedan así a cargo del comprador nacional.

La estadística de 1907 acusa el funcionamiento de 250 trusts monopolistas y de 4.500 asociaciones sometidas al régimen del "Holding Company".

Los trusts más notables de Norteamérica son:

El de la "Standard Oil Company", de que antes hemos hablado. Tiene la vigilancia de 63 sociedades que abarcan el 90 % de la producción del petróleo. Posee ferrocarriles, barcos de transporte, depósitos y refinerías en Norteamérica y

en el extranjero, que le permiten entenderse directamente con el consumidor en casi todos los países del mundo. Fué fundada por Rockefeller. El valor de las acciones sometidas a su vigilancia es de 5 mil millones de dólares.

Y el "Trust del Acero". Fué fundado por Carnegie. Abarca el 60 % de la producción del acero en Norteamérica. Su capital en acciones es de mil millones de dólares. Posee numerosas empresas de ferrocarriles y un personal de 200 mil empleados y obreros, cuyos salarios suben a la cifra anual de 160 millones de dólares.

RESULTADOS DE LA RECONCENTRACION

Ha demostrado concluyentemente el profesor norteamericano Jenks que la extrema concurrencia multiplica los gastos generales y promueve el encarecimiento de las mercaderías. Sin el costo del reclame, por ejemplo, sería posible reducuir a la mitad el precio de los artículos de muchas industrias. Millares de agentes viajeros salen quincenalmente de las fábricas a la caza de clientes.

No escapa, ciertamente, a ese mal la tendencia monopolista.

El cartel y el trust estimulan el acrecimiento de la producción con el halago de grandes ganancias y promueven la formación de nuevas empresas, que luego se lanzan a luchas de exterminio. En los Estados Unidos, dice Liefmann, se da el caso de empresas de ferrocarriles que acuerdan la gratuidad del transporte y hasta favores especiales al expedidor de ciertas mercaderías. Calculan Gotard con relación a Francia y Wells con relación a Estados Unidos que apenas el 10 % de las empresas alcanza resultados durables. Y lo mismo tiene que ocurrir y ocurre con los acuerdos de empresas y con las refundiciones de empresas, aunque en menor escala naturalmente, desde que la reducción del número de concurrentes permite arribar cada día más facilmente a las soluciones transaccionales.

El movimiento de reconcentración en Norteamérica ha producido, según Liefmann, los siguientes resultados:

Disminución de los gastos de producción y explotación, muy notable a veces, como en el caso del trust del whisky, en el que entraron 80 fábricas, de las que en el acto quedaron clausuradas 68, porque las 12 restantes podían hacer frente a las exigencias del mercado; disminución de la mano de obra, según lo revela la despedida de obreros que sigue a cada fusión de empresas; disminución de agentes de propaganda y gastos de reclame; compra en condiciones muy ventajosas de materias primas, por efecto del aumento del giro; repartición de gruesos beneficios, sin necesidad de alzar los precios y sólo por efecto de la disminución de los gastos de producción y de una organización más racional del trabajo; economías en los gastos de transporte, por el hecho de acordarse a cada empresa la zona más ventajosa para sus ventas.

Señalando otros resultados del movimiento de concentración, dijo uno de los testigos de la "Industrial Comission" de 1898, que en épocas anteriores las grandes fábricas eran el patrimonio de unos cuantos capitalistas afortunados, mientras que hoy, gracias a los trusts y a la difusión del régimen de la sociedad por acciones, pertenecen a millares de personas. El director de un trust, ex proletario, llamó la atención de los encargados de la encuesta, acerca de su propio caso personal, para demostrar que el monopolio aumenta el número de capitalistas, en vez de reducirlo. Por eso afirmaba Rockefeller en la misma encuesta, que la asociación de empresas sólo debía tener por límite "la necesidad de los negocios".

EL LEGISLADOR FRENTE AL MONOPOLIO

El industrial que pide medidas de protección contra la concurrencia, trata en realidad de que se le dispense de ser tan trabajador y tan hábil como los demás. Eso dice Stuart Mill. Para Chevalier, en cambio, la concurrencia es sencillamente un campo de batalla, en el que los grandes se tragan a los chicos. La concurrencia, dice Luis Blanc, prepara generaciones decrépitas, como que la misma baratura que de

ella emana, es el mazo con que el productor rico aplasta al pobre, para luego alzar los precios.

Arranca originariamente la teoría de la concurrencia de la supuesta igualdad económica de todos los hombres. Y esa teoría mantiene cierta armonía con la realidad viviente, mientras perdura el régimen de la pequeña industria y de la distribución igualitaria de la fortuna nacional. De ahí el prestigio que la acompaña durante toda la primera mitad del siglo XIX.

Pero la concurrencia tiene que matar a la concurrencia, había dicho Proudhon. Y de la concurrencia surge, precisamente, en la segunda mitad del siglo XIX, el gigantesco movimiento de reconcentración de empresas y fortunas que da por resultado la organización de los monopolios económicos que actualmente rige el proceso industrial en todos los grandes países del mundo.

Mientras luchaban fuerzas iguales era posible hablar de los beneficios de la concurrencia, bajo forma de abaratamiento del costo de la producción y mejoramiento de la calidad del producto. Pero desaparecida la igualdad de la lucha o, más bien dicho, suplantado el monopolio a la concurrencia ¿cuál debe ser la actitud del legislador? Es tanto más grave la pregunta cuanto que la tendencia general a la concentración de capitales y de fuerzas tiene que empujar a los capitalistas y a los obreros a unirse contra el consumidor. El problema central del porvenir, según Liefmann, no será la lucha entre patronos, ni tampoco la lucha entre patronos y obreros. Será la lucha de los patronos y obreros contra los consumidores. Y en ese sentido se van perfilando efectivamente los acontecimientos.

Cada día pierde crudeza la concurrencia entre productores, por efecto del movimiento que conduce a la refundición de empresas o al acuerdo entre empresas autónomas para reglamentar los precios y condiciones de venta. En cambio aumentan día por día las exigencias obreras bajo forma de suba de salarios, reducción de horas de trabajo, reglamentación de talleres y asistencia. Pero como la concentración obrera se intensifica tanto como la concentración

capitalista, surgen constantemente acuerdos que en parte recaen sobre el consumidor, bajo forma de encarecimiento de mercaderías y en parte sobre los productores, bajo forma de disminución de beneficios.

Una vez que la concentración obrera y que la concentración capitalista hayan perfeccionado todos sus rodajes, ¿no alcanzarán a entenderse ambos monopolios, el del capital y el del trabajo, para aumentar sus rendimientos o ganancias y dictar entonces precios monstruosos al consumidor?

Bastaría esta amenaza para que el legislador no pudiera desentenderse del estudio y solución de los problemas que plantea el movimiento contemporáneo de concentración de fuerzas, aún cuando no mediaran, como median, todos los demás peligros del monopolio capitalista.

Nadie discute ya la procedencia de la reglamentación de los monopolios ferrocarrileros en materia de trazado, de itinerarios, de material rodante, de estaciones, de tarifas. Puesto que en ese ramo, se dice uniformemente, la competencia es imposible, sería una verdadera imprudencia que la población quedara sometida a la dictadura devoradora de las empresas monopolistas, habilitadas para imponer sus leyes, forzar sus ganancias y hasta arruinar una zona del país en holocausto al desarrollo artificial de otra zona. Y tampoco debería discutirse la oportunidad de una ley general de monopolios. Desde que la tendencia moderna es de concentración y el movimiento empresario pierde su viejo cuño privado, para adquirir verdadero carácter público, ¿qué más lógico y natural que aplicar a todos los monopolios las reglamentaciones que exigen el interés general del Estado y el especial de la población consumidora?

LO QUE PIENSA LA ESCUELA INDIVIDUALISTA

La Sociedad de Economía Política de París, uno de los focos principales del individualismo contemporáneo, se ocupó en 1902 de los trusts. He aquí las conclusiones del debate:

Paul Leroy Beaulieu. — El trust es un fenómeno genuinamente americano, que en la propia Inglaterra no encuentra ambiente favorable a su implantación. Sólo es posible con la complicidad de los ferrocarriles bajo forma de tarifas diferenciales. En Norteamérica ha tenido buenos efectos. La "Standard Oil", lejos de encarecer el petróleo, lo ha abaratado en un 30 %. No hay medio de combatir el trust, sin atacar el espíritu moderno de empresa y de asociación. Sólo puede recomendarse un plan a base de rebajas de tarifas de Aduana, con lo cual desaparecerían los nueve décimos de los trusts, de amplia publicidad y de generalización de los productos sucedáneos.

Siegfried. — Las importaciones hacíanse antes por intermedio de casas de comisiones y consignaciones. Actualmente, en cambio, las casas europeas reciben propuestas a precios netos. El comisionista se ha transformado en vendedor y para cubrir sus riesgos echa mano del arbitraje de mercaderías en el mundo entero, del warrant y de los contratos a largos plazos. Las exportaciones realízanse, principalmente, por intermedio de "commis voyageurs", de representantes de comercio y de sucursales. Para obtener reducción de gastos se asocian frecuentemente los ramos de importación y exportación, arribándose así al cambio de productos por productos. El cartel alemán alza los precios en el mercado interno, a la sombra de la protección aduanera, y los rebaja fuertemente, para el mercado internacional, a veces hasta con pérdidas sobre el costo de producción. Todos los ramos industriales y comerciales de Alemania están sindicados en 300 grupos y ahora se ha establecido un cartel central destinado a la defensa general de sus intereses. En Estados Unidos actúan no menos de 500 trusts. Procuran la reducción de los gastos generales y en ese sentido merecen aplauso. Hasta ahora no han ejercido los trusts influencia sobre el mercado europeo, debido a la amplitud del mercado nacional y a la práctica habitual de bonificaciones exageradas, que obligan a encarecer mucho el precio de los productos. Pero los Poderes Públicos deben ocuparse de los intereses amenazados. En un banquete, al que

habían concurrido delegados internacionales de 10 países, el orador alzó, por eso, la copa en homenaje al emperador Guillermo, el primero, el más grande, el más activo de los "commis-voyageurs" del mundo entero, decía, exteriorizando la exigencia cada día más creciente de una reforma en el ambiente político francés, que dé preminencia a la industria y al comercio, a las fuentes de la riqueza y prosperidad de la Nación.

Sayous. — El principio de la exportación moderna, o más exactamente, de la remesa de mercaderías a países lejanos, puede formularse así: mientras las salidas son insignificantes es forzoso vender barato, a cualquier precio, fuera de la zona de influencia, cubriendo la prima de exportación con el precio de venta de los artículos en el mercado interno.

Zadoks. — El legislador americano debería contentarse con exigir la publicidad de las cuentas, memorias y balances. Los trusts son aceptables en principio. Han prestado servicios al consumidor, han regularizado el trabajo, han dado participación al público en todas las grandes empresas industriales.

Levy. — El trust es una asociación libre que no puede combatirse ni siquiera a título de que absorbe toda la producción, desde que frente a cada trust puede hallarse otro con utilage más moderno. Permite producir con mayor economía. La legislación aduanera que ampara contra la competencia extranjera, no impide la competencia interna. El cartel, en cambio, está subordinado frecuentemente a una legislación interna limitativa de la capacidad productora. Lo demuestra la ley alemana "del contingente" en materia de azúcares y alcoholes, al subir el impuesto sobre las cantidades que exceden de un nivel que se fija al país entero y que luego da lugar a un reparto entre las diversas empresas productoras. Resulta así un verdadero monopolio en que el consumidor queda sacrificado al encarecimiento. La economía política absuelve al trust y condena al cartel.

Neymarck. — En tanto que la Europa invertía miles de millones en armamentos, Estados Unidos aplicaba todos

sus recursos al desarrollo de su industria y de su comercio. De ahí la exhuberancia de riquezas de que acaba de hablarnos el Presidente Roosevelt. El trust es simplemente una de las formas nuevas del comercio. Es la reconcentración de muchas industrias, de muchos comercios en manos de una sola persona o de varias, que permite alzar o bajar el precio de venta y de compra, arruinar al comerciante nacional o extranjero y también arruinarse a sí propio, que es lo que ocurre frecuentemente en Estados Unidos. Todo varía, desde los métodos comerciales hasta los métodos financieros. Puede decirse que así los banqueros como todos cuantos se ocupan del comercio de capitales, están obligados ahora a realizar mayor suma de negocios que antes, para ganar menos, por efecto de la baja constante del interés y de una concurrencia cada día más libre. Hay necesidad de trabajar más para economizar la misma cantidad. Hay necesidad de invertir capitales más cuantiosos para compensar el descenso de los rendimientos y todo eso al mismo tiempo que el ambiente se complica con las luchas entre el capital y el trabajo.

Raffalovich. — Puede sintetizarse así la tesis de Siegfried: la evolución técnica tiende al nivelamiento de los precios, pero la acción legislativa contraría fuertemente esa tendencia. Parece difícil al trust la atmósfera librecambista. En Inglaterra mismo pocos son los trusts que han alcanzado éxito. El trust y el cartel como procedimientos comerciales, emanan del prodigioso desarrollo de las sociedades por acciones en el siglo XIX. Sólo un caso gigantesco del esfuerzo individual registran los anales europeos: el de Krupp en Essen. En el término de tres generaciones y mediante la constante capitalización de los beneficios, ha surgido "exnihilo" a fuerza de abnegación, de inteligencia y de trabajo, ese grupo industrial representativo de 175 milones de francos. Entre el trust, el cartel y el sindicato, no existen diferencias fundamentales, sino puramente subdivisiones.

Lepinay. — El cartel es puramente un sindicato organizado para la venta. El trust es, en cambio, un sindicato de índole industrial. El acaparamiento de la producción de un artículo determinado es facilitado por los derechos de

Aduana y los gastos de transporte. Los derechos de Aduana pueden ser y son simplemente protectores o defensivos y "agresivos" cuando estimulan la excesiva producción interna y provocan con el envilecimiento de los precios la formación del trust y del cartel. Lo que puede decirse es que casi todos los trusts fracasan y que rara vez llegan a suprimir la competencia interna.

Passy. — Hoy en día las mercaderías salen de un puerto sin destino fijo, con una dirección provisoria, pero libres en sus movimientos. Un despacho telegráfico dirigido cuando ya están en alta mar, cambia esa dirección, simplemente por diferencias de centésimos o fracciones de centésimos. Desde entonces no surgirían grandes diferencias sin la existencia de trabas aduaneras artificiales.

Vale la pena de prevenir que en otro estudio sobre los truts y los sindicatos industriales, publicado en el mismo año, se encargó de agregar Raffalovich, que aunque la protección aduanera facilita la formación del trust, no debe olvidarse que éste surge, también dentro del ambiente librecambista y que los sindicatos ingleses lo prestigian por las siguientes razones, al lanzar sus acciones a la Bolsa:

Que el trust suprime la concurrencia ruinosa que obliga a vender abajo del costo; que evita la excesiva producción, mediante el exacto ajustamiento de la oferta y la demanda; que permite realizar economías en los gastos generales, al centralizar la administración y organizar las operaciones de compra y de venta; que economiza en los gastos de publicidad y agentes viajeros; que hace posible la especialización del trabajo en las usinas; que estimula la utilización de todos los progresos técnicos.

Al principio, agrega, los productores negociaban directamente, pero ahora actúan categorías intermediarias de financistas que recogen la iniciativa y realizan el negocio. La legislación inglesa impone garantías de publicidad. Los contratos de compra, por ejemplo, deben ponerse a disposición del público. Pero es lo cierto que las operaciones tendientes a la refundición de establecimientos se disfrazan o se ocultan por multitud de arbitrios y combinaciones.

Los principales trusts ingleses, concluye Raffalovich, actúan sobre las harinas, las industrias textiles y las manipulaciones de la lana. La gran industria del carbón, representada en el Reino Unido por un capital de 100 millones de libras esterlinas, está repartida entre casas muy poderosas, que tienen la costumbre de discutir en común todos los asuntos relativos a salarios y negocios comerciales, pero sin fusionarse en trusts, salvo para la venta del combustible, que ha dado origen a iniciativas de esa índole.

LA RESPONSABILIDAD DEL PROTECCIONISMO

En resumidas cuentas, para la escuela ultraindividualista la acción del Estado debe reducirse a la destrucción de las barreras aduaneras, porque es a la sombra del proteccionismo que se desenvuelven artificialmente las fuentes de la producción nacional y se fomenta la concurrencia interna. Dentro del ambiente librecambista la superproducción resulta imposible. La concurrencia es, efectivamente, estímulo y freno a la vez.

Cuando se les señala a los sostenedores de esa tesis el caso de los trusts ingleses, se contentan con decir que su organización y sus tendencias no son comparables a las de los países proteccionistas como Alemania y Estados Unidos.

Es indudable que la protección aduanera favorece la formación del trust y del cartel, al despertar las actividades nacionales y al asegurar a esas actividades el monopolio del mercado interno. Pero, en primer lugar, el régimen proteccionista responde todavía hoy a intereses generales, de los que es absolutamente imposible prescindir, como que se relacionan con la estabilidad económica y política de todos los países que no han alcanzado determinado nivel industrial. Y en segundo lugar, aun cuando fuera posible extender al mundo entero el libre cambio no por eso se debilitaría el movimiento de reconcentración de fuerzas de que emanan el trust y el cartel. Tendrían que liquidar todas las industrias que no estuvieran dotadas de grandes condiciones de vida, pero las que se salvaran del naufragio, las in-

dustrias cuyo desarrollo estuviera asegurado por la energía de las fuerzas nacionales, esas continuarían siendo factores de la reconcentración económica y materia de trusts o de carteles. Los más grandes trusts de los Estados Unidos recaen sobre el hierro, el acero, el petróleo, la carne, los ferrocarriles y otras de las ramas de la explotación económica que menos tienen que ver en aquel país con el régimen restrictivo de las tarifas de Aduana.

La tendencia moderna es de reconcentración, tanto en las industrias expuestas a la concurrencia extranjera, como en las que se desarrollan fuera del amparo de la protección aduanera. Por todas partes se marcha al monopolio, en el mundo del capital, lo mismo que en el mundo del trabajo. Los acuerdos y sindicatos obreros sobre salarios y sobre horarios responden exactamente a la misma exigencia económica que los acuerdos y sindicatos de empresarios bajo forma de trusts. ¿Cómo habría, pues, el Estado de cruzarse de brazos frente a ese movimiento general de organización de fuerzas, que lo mismo puede conducir a la prosperidad que a la ruina, a la pacificación que a la lucha?

¿ES POSIBLE UNA REGLAMENTACION RACIONAL DE MONOPOLIOS?

Una ley de exterminio de los trusts sería tan irracional como una ley que entregara sin defensa la población consumidora a las garras de los monopolistas.

Hay buenos y hay malos trusts, ha dicho el Presidente Taft, sintetizando el buen sentido y la experiencia de la gran Nación que presidía. Y la ley reglamentaria de los trusts debe inspirarse en esa misma sabia tendencia, para no contrariar un fecundo movimiento de concentración económica, ni tampoco dar rienda suelta a la voracidad de los sindicatos.

Para el Código Penal francés es digno de castigo todo acuerdo encaminado a influir sobre el precio de las mercaderías en perjuicio del público. La ley inglesa de 1845 declara nulas todas las convenciones encaminadas a provocar "una restricción general en el comercio". De acuerdo con un

proyecto de reglamentación formulado por el Gobierno austriaco el cartel quedaría sometido a medidas amplias de contralor y de publicidad; el Ministerio de Hacienda podría prohibir su funcionamiento cuando los precios se alzaran en perjuicio del consumidor o se deprimieran en perjuicio de los intereses del fisco o de las energías productoras del país; y se crearía un registro de contralor. Pero el Consejo de Industrias de ese país encontró preferible el plan de autorizar al Ministerio para suprimir o reducir temporariamente los impuestos aduaneros, establecer derechos de exportación y constituir un Consejo de Contralor.

Sobre la misma base del margen aduanero se ha iniciado en otros países la defensa de la población consumidora. El Gobierno ruso fué autorizado durante el período 1887 a 1896 para rebajar los derechos de Aduana a favor de los azúcares extranjeros; pero luego prevaleció el criterio de importar el mismo artículo para combatir al especulador nacional, consiguiéndose este doble resultado: el abaratamiento del consumo y la conquista de un beneficio fiscal no despreciable. Una ley de Nueva Zelandia, dictada en 1907, autoriza al Gobierno para suspender por un trimestre los derechos de importación sobre las papas, harinas y trigos, en caso de monopolio interno. Las leyes dictadas en el Canadá, de 1897 a 1907, facultan al Gobierno para reducir los derechos de Aduana cada vez que se produzca una suba de precios en el mercado nacional por efecto de maniobras empresarias. Autorizan, a la vez, las leyes canadienses, el recargo de derechos de importación sobre aquellas mercaderías que se vendan a más bajo precio que en su mercado de origen o procedencia. Y hállase actualmente sobre el tapete, en diversos países, el proyecto de establecimiento de un derecho de exportación sobre las mercaderías de fabricación nacional que se vendan a más bajo precio en el extranjero.

Son medidas excesivas o incompletas. La persecución del monopolio es la persecución de la tendencia moderna de reconcentración de fuerzas. La exageración del impuesto puede conducir a esa misma deplorable persecución.

Responde sin duda a un propósito racional el plan de

defensa aduanera. Pero aplicado sin el previo estudio de las causas del encarecimiento interno, la industria nacional y los capitalistas nacionales quedarían expuestos a golpes irreparables.

Para Landesbereer debería el legislador limitarse a imponer el requisito de la escritura pública y la obligación de comunicar al Estado todas las resoluciones sobre precios, cantidades a producir, compras y ventas. Una ley más restrictiva y con mayor razón una ley prohibitiva daría lugar, agrega, a que el cartel se disfrazara o tuviera que recurrir a subterfugios, tales como el contralor de un establecimiento bancario.

Es más amplio y comprensivo el plan que propone Liefmann, partiendo de la base de que la opinión pública tiene una gran misión fiscalizadora que llenar. En su concepto sólo debe autorizarse el funcionamiento de aquellas empresas cuya índole pueda ser perfectamente apreciada; toda decisión sobre precios, trabas a la producción y bonificaciones a la exportación, debe ser comunicada a la autoridad pública; debe crearse una oficina habilitada para exigir a las empresas cuantos datos y antecedentes conduzcan al completo conocimiento de su estado, sin perjuicio de la obligación complementaria de presentar anualmente un informe circunstanciado de su marcha; el Gobierno debe estar facultado para bajar o subir los derechos de Aduana y promover la rebaja de los fletes de ferrocarriles, todo ello previo estudio y dictamen de la oficina de monopolios; y como coronamiento del plan, la organización de jurados, con derecho a intervenir en la fijación de los precios, compuestos de delegados de los grupos monpolistas, de las empresas o grupos independientes, de los fabricantes, de los consumidores, de los comerciantes, de los obreros y del Estado.

Tiene amplias raíces en el pasado el plan intervencionista del Estado en materia de precios. La gran tarifa formada por Dioclesiano contenía centenares de mercaderías y de servicios. "La Constitutio pacis generacio" del año 1281 prescribía que en cada ciudad y en cada parroquia debía organizarse un consejo de los más competentes, para fijar el precio de las mercaderías y el salario de los herreros, tejedores, sas-

tres, etc. La tasación oficial de las sustancias alimenticias continuó en vigencia en casi todos los países europeos hasta el advenimiento de la libertad industrial.

No se trata de instituciones de simple interés histórico. Como observa Schmoller existe en el mundo moderno una poderosa tendencia a favor del establecimiento de precios fijos. Las grandes casas de venta, las grandes empresas de servicios públicos (por ejemplo, de provisión de agua y luz), los tienen incorporados a sus prácticas corrientes. Las empresas edificadoras de París hanse desenvuelto a la sombra de un régimen análogo. El Estado había fijado precios para los pliegos de condiciones de las obras públicas y la industria privada resolvió espontaneamente aceptar esos precios, con el complemento de comisiones encargadas de una revisión anual de las tarifas, en las que tendrían influencia el Estado, las empresas, los ingenieros y los mismos obreros.

Durante la gran guerra europea nuestro Parlamento dictó dos leyes inspiradas en el mismo sentido.

La ley de 1917 autorizó al Poder Ejecutivo para prohibir la exportación de sustancias alimenticias de primera necesidad y a la vez para modificar las prohibiciones existentes. Quedaban exceptuadas las corrientes de tránsito, y facultado el Poder Ejecutivo para comprar sustancias alimenticias y revenderlas al público; para regular en todo el país el precio de las sustancias alimenticias; para fijar el precio del trigo y de la harina; para expropiar sustancias alimenticias, todo ello luego de recabar el dictamen de una Junta Nacional de Subsistencias, compuesta de dos senadores, dos diputados, el Intendente Municipal, un delegado de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo, el Director de Aduana, el Jefe Político de la Capital, los directores de las oficinas de Estadística Comercial, de Trabajo y de Estadística Agrícola, el Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, el Presidente de la Unión Industrial, el Presidente de la Cámara Mercantil de Productos del País, el Presidente del Consejo Nacional de Estadística, el Intendente General del Ejército, el Director de la Sección Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Consejo de Higiene. Esa

Junta designaría comisiones departamentales, para que informaran en todo lo relativo a las situaciones locales.

La ley de 1921 estableció que el alquiler de las viviendas urbanas en toda la República no podría ser elevado durante el término de tres años. Adoptaba como tipo del alquiler máximo el devengado en diciembre de 1919. Creaba una Comisión de Alquileres que en Montevideo se compondría de tres miembros, uno designado por el Consejo Nacional de Administración, otro por la Alta Corte de Justicia y otro por el Concejo Departamental. En los Departamentos habría comisiones locales constituidas por un miembro de la magistratura, un representante del Concejo Departamental y un funcionario dependiente del Consejo Nacional de Administración.

CUANDO DEBE EMPEZAR LA INTERVENCION

En los comienzos de la evolución económica se justificaba la intervención del Estado por la pobreza de la producción, por la falta de concurrencia entre los productores; y en los tiempos contemporáneos por la reconcentración de la producción y la ausencia o debilitamiento de la concurrencia que de ella emana.

Las leyes simplemente represivas resultan en la práctica, según la gráfica frase de un publicista, "simples sablazos en el agua".

Es necesario que la acción del Estado empiece desde el momento mismo de la fundación de las empresas monopolistas y continúe en todo el proceso de su desenvolvimiento ulterior, por medio de jurados competentes en que tengan representación todos los intereses en juego. La represión podrá ser un extremo final, pero no el eje de la reglamentación. Es lo que no tiene en cuenta la ley Sherman.

LA LEY SHERMAN

La famosa "Sherman Act" o ley contra los trusts, votada en 1890 por el Parlamento norteamericano, sobre la ba-

se de un proyecto del senador Sherman, castiga con multa de 5.000 dólares o prisión hasta un año y con ambas penas a la vez, si así lo resuelve la Corte, los siguientes actos y contratos:

"*a*) Todo contrato o combinación en forma de trust o en otra forma cualquiera, o conspiración, que restrinja el comercio entre los diversos Estados o entre éstos y las naciones extranjeras. *b*) Toda persona que monopolice o trate de monopolizar o combine o conspire con cualquier otra persona, a fin de monopolizar una parte del comercio entre los diversos Estados o con las naciones extranjeras. *c*) Todo contrato o combinación en forma de trust o en otra forma cualquiera, o conspiración, que restrinja el comercio en cualquier territorio de los Estados Unidos o en el distrito de Columbia o que restrinja el comercio entre un territorio y otro o entre un territorio y un Estado o varios Estados o el distrito de Columbia o con naciones extranjeras.

"Los diversos juzgados de los Estados Unidos quedan investidos de la facultad de prevenir o impedir la violación de esta ley y será asimimo un deber de los diversos fiscales de distrito de los Estados Unidos la iniciación de los juicios necesarios bajo la dirección del Procurador General de la Nación.

"Toda propiedad adquirida por un contrato, combinación o conspiración de los mencionados en el artículo 1.º de esta ley y que sea transportada de un Estado a otro o a un país extranjero, será decomisada por los Estados Unidos y sometida a los mismos procedimientos que establece la ley de confiscación de mercaderías importadas a los Estados Unidos sin cumplir las disposiciones legales.

"Toda persona que sea perjudicada en sus negocios e intereses por cualquier otra persona o corporación, por efecto de los procedimientos prohibidos o declarados ilegales por esta ley, podrá presentarse ante cualquier tribunal de los Estados Unidos".

EVOLUCION DE LA JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA

Puede sintetizarse así la evolución de la jurisprudencia norteamericana acerca del cumplimiento de la ley Sherman, según los antecedentes recopilados por Nestler Tricoche:

Bajo la Presidencia de Harrison declaró la Corte Suprema estas dos cosas: que la ley debía aplicarse a toda restricción al comercio, "fuera o no razonable"; que el acta regía la organización de los trabajadores, lo mismo que la coalición de los capitalistas.

Bajo la Presidencia de Cleveland la administración demostró muy poca confianza en la eficacia de la ley. A su turno la Corte Suprema declaró que el acta sólo era aplicable a las "asociaciones restrictivas del comercio", pero no a las coaliciones de manufactureros. En el acto resolvieron los grandes empresarios colocarse al amparo de la ley mediante el arbitrio de las "Holdings Companies", que permitía la reconcentración administrativa de muchas sociedades aparentemente autónomas.

Bajo la presidencia de Mac-Kinley se acentuó notablemente el olvido de la ley. Según declaró el attorney general Griggs, "cualquier acción judicial que se intentase constituiría una pérdida de tiempo y un deroche de los dineros públicos".

Bajo la Administración de Roosevelt en cambio, resurgió vigorosamente la campaña contra los trusts. La opinión pública, alarmada por los abusos de la reconcentración capitalista, estimulaba la acción presidencial y más de 40 trusts fueron arrastrados ante los tribunales.

Bajo la Presidencia de Taft se encargó el attorney general, Wickershan, de modificar fundamentalmente la jurisprudencia. No bastaba averiguar la amplitud de los negocios y de los recursos financieros de los trusts para determinar la existencia de un monopolio. Era necesario, ante todo, fijar el contralor ejercido por el trust, el desarrollo sucesivo de su acción y la tendencia general de sus procedimientos. El trust del azúcar, que bajo la presidencia de Cleveland ha-

bía escapado a la ley en virtud de la sentencia de la Corte que excluía de las operaciones ilícitas a los manufactureros, fué acusado por el attorney general, quien exigió la disolución de 30 compañías, con capital de 230 millones de dólares, que constituían el trust, invocando como fundamentos: que el trust fijaba arbitrariamente los precios, que aniquilaba la competencia y que impedía la formación de nuevas sociedades.

Pero el caso más importante de la presidencia de Taft, por la nueva orientación que ha dado a la ley Sherman, es el relativo a la "Standard Oil". La Corte Suprema, reaccionando contra sus fallos anteriores, declaró de una manera expresa y terminante que para dar aplicación a la ley era necesario que se tratara de actos restrictivos de la concurrencia "no razonables". Ese fallo, de mayo de 1911, suscrito por la casi unanimidad de los miembros de la Corte Suprema, está inspirado en un Mensaje del Presidente Taft del año anterior.

Hay buenos y malos trusts, había dicho el Presidente Taft al Congreso en enero de 1910, al pedir que fuera aclarada o limitada la "Sherman Act", condenatoria de toda restricción a la concurrencia. La estricta aplicación de la citada ley, agregaba, ha conducido en la práctica a lamentables exageraciones. Dos empresas de camiones dedicadas al transporte de mercaderías entre ciudades de dos Estados diferentes, que habían pactado el establecimiento de una tarifa única, restringían la concurrencia, según una sentencia judicial de 1908, y caían por lo tanto bajo las penas de la ley. Otra sentencia de la Corte Suprema de 1898, había decidido que el acta abarcaba todos los contratos encaminados a restringir la concurrencia, sin admitir distingos entre los razonables y los no razonables. Los tribunales se atenían demasiado estrictamente a la letra de la ley, con lo cual debilitaban el valor moral del acta Sherman, haciendo caer bajo la jurisdicción judicial convenciones "ridículamente insignificantes". Puesto que los jueces y tribunales no se limitaban a condenar las restricciones "no razonables", concluía el Mensaje, corresponde al Congreso sancionar una aclaración de la ley.

El Congreso rechazó, sin embargo, la enmienda, por considerar que en vez de dictar disposiciones limitativas, era mejor que los tribunales conservaran la más amplia y absoluta libertad de interpretación.

Fundando su plan de campaña contra los trusts, expresó el senador Sherman que el bienestar y la prosperidad nacional no debían continuar sometidos al vasallaje de "un rey asociado a otros reyezuelos". Pero sin obtener éxito, como tuvo la franqueza de declararlo el Presidente Wilson al Congreso.

"El Gobierno de los Estados Unidos, ha dicho efectivamente, está sometido al dominio de los trusts, y es honrada y patriótica la misión de libertarlo de esas ligaduras que lo aprisionan y que enfeudan con su complicidad al país; y mientras no haya sido libertado de tan pérfidos compromisos y tolerancias, no podrá el Gobierno servir al pueblo, ni trazarse un plan de mejoramiento social, político y económico."

Para Liefmann la ineficacia de la campaña contra los trusts emana de que la legislación de los Estados Unidos traba la acción federal.

Para otros proviene de las interpretaciones discrecionales de la Suprema Corte, que han desnaturalizado durante largos años las verdaderas intenciones del legislador.

Haciéndose cargo de las exigencias revisionistas propuso el senador La Fayette tres enmiendas a la "Sherman Act" encaminadas a determinar la prueba que incumbe a los trusts para justificar la falta de dolo, a fijar el alcance de lo que debe entenderse por combinación "unreasonable" y a simplificar los trámites para el cobro de la indemnización a cargo de los trusts, todo ello como medio de restablecer la eficacia y el prestigio de la discutida ley. Prescribe la primera enmienda que cuando se ha denunciado una conspiración contra la competencia, corresponde al acusado y no al acusador la prueba de que la combinación es legal y razonable. La segunda enumera cuáles son los indicios, maniobras o subterfugios que implican una combinación delictuosa encaminada a adquirir el monopolio del mercado. La tercera establece que

una vez declarada ilegal la combinación, puede el perjudicado reclamar la indemnización sin otro trámite que la prueba de los perjuicios que se le han ocasionado.

Hay que advertir, sin embargo, que el fracaso de la ley Sherman no emana de la estrechez o ambigüedad de sus cláusulas, ni de la falta de uniformidad de la jurisprudencia norteamericana, sino del propio plan incompleto en que se inspira: la represión lisa y llana, en vez de la reglamentación de un movimiento reconcentrador de fuerzas, que es el resultante obligado de la tendencia económica en el momento actual.

UN COLAZO DE LOS TRUSTS NORTEAMERICANOS

El trust norteamericano de la carne hizo una vigorosa tentativa, a mediados de 1913, para adueñarse del mercado productor del Río de la Plata. Fundó algunos frigoríficos, adquirió influencia decisiva sobre otros y, provisto de estos nuevos elementos se lanzó contra los establecimientos similares sometidos a la influencia del capital inglés.

Hasta la víspera del estallido de la lucha se habían venido desenvolviendo los frigoríficos del Río de la Plata a la sombra de un verdadero cartel limitativo de la producción, como consecuencia de las pérdidas sufridas por todos ellos dos años antes. A mediados de 1913 varios frigoríficos se negaron a seguir cumpliendo el acuerdo, y fué esa la señal de la lucha. Los frigoríficos sometidos a la influencia norteamericana forzaron las matanzas de un modo tan considerable, que el precio de la carne de consumo, que se había cotizado al por mayor en el mercado de Buenos Aires a 20 céntimos el kilo en 1906, a 19 céntimos en 1910, a 28 céntimos en 1912, subió en junio de 1913 a 38 céntimos, según los datos oficiales que se dieron en el Congreso argentino. Y mientras la materia prima experimentaba una valorización tan considerable en el mercado de producción, el precio de la carne declinaba con igual intensidad en los mercados extranjeros de consumo. Es que el trust se había propuesto abarrotar el mercado inglés y arruinar por ese medio a sus competidores. Según

cálculos de personas autorizadas, el trust perdía 50 pesos papel por cada novillo faenado. Eso explica la anomalía de que la carne del Río de la Plata fuera vendida en Londres a más bajo precio que en Buenos Aires y Montevideo.

Los frigoríficos sometidos a la influencia inglesa recurrieron al Gobierno argentino en demanda de medidas protectoras. El plan debía consistir en una reglamentación del comercio de exportación, que diera por resultado el establecimiento de un máximun a las salidas. Sólo debían acordarse permisos de exportación dentro de límites que asegurasen precios normales en el mercado inglés.

El Gobierno argentino se inclinó en un principio a la idea de castigar, con ayuda del impuesto, el exceso de las salidas. Según el proyecto del Ministerio de Agricultura la Aduana cobraría 50 pesos por cabeza cuando la matanza de cada frigorífico excediera de 4.000 vacunos por semana y 10 pesos por cabeza cuando la matanza excediera de 30 mil lanares en el mismo lapso de tiempo.

El Congreso designó una comisión especial para el estudio del grave problema y esa comisión resolvió aconsejar la sanción de un proyecto de ley inspirado en la "Sherman Act", por el que se prohibía todo contrato o combinación comercial o de transporte, de cualquier naturaleza que fuera, que tuviera por objeto producir alteraciones en los precios de los artículos de consumo y de primera necesidad, bajo la sanción de penas que podían consistir en la disolución de las empresas contraventoras y en la aplicación de multas desde 10 mil hasta 500 mil pesos.

Actuaban intereses muy encontrados, que felizmente dificultaron la sanción de medidas tan incompletas como ineficaces. Los estancieros, que obtenían por sus ganados elevadísimos precios, no miraban con buenos ojos el golpe de maza que se pretendía descargar sobre el trust. Cuando se les observaba que el trust triunfante iría a la baja inmediata del precio de la carne, contestaban que hasta ahí no alcanzaría el influjo norteamericano, porque siempre quedaría la concurrencia por medio de la exportación del ganado en pie. Ante la baja de los precios, agregaban los estan-

cieros, se podría evolucionar con éxito a la agricultura, como ya había ocurrido en otra crisis anterior, dado que la industria frigorífica sólo prospera con la abundancia de la materia prima. En cambio, el consumidor nacional, que se veía obligado a pagar por la carne más de lo que esta valía en los mercados ingleses, seguía con simpatía la campaña contra el trust. Y la crisis salió de su período álgido, sin que fuera sancionada ninguna de las dos medidas que parecían inminentes.

El Poder Ejecutivo, después de oir a los ganaderos, consideró que no había llegado aún la oportunidad de intervenir y archivó su proyecto de derechos de exportación, medida absurda que erigía al Presidente en regulador del mercado, con prescindencia de las leyes de la oferta y de la demanda y hasta del propio interés nacional, que hubiera quedado expuesto a la inmediata depreciación de la riqueza ganadera. El Congreso también se llamó a silencio, evitando así al país la sanción de una ley más incompleta que el modelo norteamericano, como que en vez de abarcar todas las combinaciones y acuerdos para impedir la competencia, se concretaba a castigar las combinaciones encaminadas a producir la suba artificial de los artículos de consumo y de primera necesidad.

XX

¿Puede el Estado explotar monopolios?

Frente al movimiento general de reconcentración económica, que suprime o debilita la concurrencia y crea grandes monopolios industriales, está, pues, obligado el Estado a ejercer una amplia intervención preventiva y represiva, que garantice los intereses generales de la población consumidora, aunque sin mengua de las energías productoras, que es necesario también entonar y fomentar.

Ha sido de larga duración el impulso individualista de la revolución francesa.

La fórmula del Estado gendarme resultaba, por otra parte, la más avanzada dentro del régimen de la pequeña industria y de la concurrencia amplia entre todos los productores.

Ante el movimiento de reconcentración que obliga al legislador a salir de su actitud de simple espectativa, surge ahora la tesis de que el Estado no debe limitarse a reglamentar los monopolios, sino que debe y puede también explotar algunos de ellos, como fuente de rendimientos o como medio de propender al abaratamiento de los precios. Los mismos portaestandartes del individualismo contemporáneo se ven obligados a aceptar fórmulas transaccionales.

Paul Leroy Beaulieu reconoce que ciertas industrias simples pueden ser explotadas por el Estado, la del estanco del tabaco, sin desventaja alguna, y la de los correos y telégrafos, con positivas ventajas sobre el servicio particular. El Estado sobrepuja a los particulares como inteligencia y competencia en la explotación de la industria forestal. En

cuanto a ferrocarriles, el tesoro público puede sacar de ahí importantes rendimientos, susceptibles de permitir algún día en Francia la abolición de todos los impuestos indirectos.

Su única reserva es que el Estado no es buen industrial y que, salvo contadas excepciones, conviene el arrendamiento de los monopolios, sobre la base de una participación en los beneficios.

LA INCAPACIDAD INDUSTRIAL DEL ESTADO

Dando forma a la objeción saliente contra la explotación directa de los ferrocarriles por el Estado, ha expresado el Ministro Rouvier ante el Parlamento francés, que se transformaría "una empresa financiera industrial, en una verdadera empresa de beneficencia".

Decía León Say en 1882, para caracterizar los vicios de la administración francesa, que durante los últimos cuatro años había sufrido un descenso de 20 % el producto neto de la antigua red ferrocarrilera del Oeste y que, en cambio, la proporción de los gastos había subido desde el 78 % en el año 1878 hasta el 84 % en el año 1881.

Una comisión italiana sintetizaba así los resultados de la laboriosa encuesta de 1878 a 1882: "Todos los inconvenientes comerciales, industriales, técnicos y políticos de la administración del Estado quedan una vez más de manifiesto".

Tales son los dos testimonios que se invocaban en 1907, en la Sociedad de Economía Política de París, para demostrar la incapacidad industrial del Estado.

Sería fácil prolongar, sin duda alguna, la lista de los fracasos y de los desaciertos. ¿Pero se trata, acaso, de un vicio privativo de la administración oficial? ¿No se podrían poner frente a las listas de los fracasos y desaciertos oficiales, listas mucho más amplias de los fracasos y desaciertos del capital privado? Lo que ocurre es, sencillamente, que del fracaso privado nadie se ocupa, mientras que del fracaso oficial se hace invariablemente arma de combate en todas partes del mundo contra la intervención oficial. Es que el Estado, según la frase de Huxley, vive en casa de cristal y to-

do el mundo se entera de sus actos. Los errores de los particulares, en cambio, sólo son conocidos cuando fracasan todos los medios de ocultación.

Verdad es que todavía se dice y se repite en todos los tonos que mientras que el capital privado está vigilado por el capitalista, vale decir, por el que sufre en carne propia las consecuencias del error, el capital fiscal está explotado por empleados públicos que no tienen interés personal y directo en el resultado de la obra.

Se trata de un argumento que ya no es de esta época. Algo así como el loro del profesor Maudsley. Sobreviviente de una tribu extinguida, ¡seguía hablando una lengua que no entendían los nuevos habitantes del lugar!

Bajo el régimen de la pequeña industria, en que el propietario explotaba personalmente su negocio, tenía explicación el supuesto antagonismo entre la naturaleza de la industria privada y la naturaleza de la empresa oficial. Bajo el moderno régimen de la reconcentración industrial, a base de sociedades por acciones, la empresa privada no está ya dirigida por el propietario sino por agentes exactamente iguales a los que dirigen la explotación pública. Hay algo más decisivo todavía: el accionista es un elemento pasivo en todos los países del mundo y sus funciones de contralor en las asambleas o fuera de ellas resulta de una ineficacia absolutamente indiscutible. En cambio, el funcionario público que dirige y vigila una explotación oficial se mueve bajo la acción fiscalizadora de sus superiores jerárquicos y, sobre todo, de la opinión pública y de sus órganos de la prensa que no les perdonan ningún error y que perpetuamente les tienen proceso abierto.

Forzoso es convenir en que han tenido y tienen todavía amplia materia de crítica los adversarios de la *explotación directa* por el Estado.

La administración oficial se inspira ordinariamente, tratándose de la provisión de empleos sobre todo, en razones políticas, en vez de inspirarse en razones estrictamente económicas o industriales. Van frecuentemente a los cargos directivos y a los empleos subalternos los que cuentan con más influencia y no los que tienen mayor bagaje de inteligencia,

de consagración y de rectitud de conducta, y para colmo de males el monopolio se convierte en un servicio de carácter administrativo, que conduce al más irremediable fracaso.

Prosiguiendo el proceso de la incapacidad industrial del Estado ante el Parlamento francés, denunciaba Engerand que los hombres prácticos que estaban a la cabeza de la administración de los ferrocarriles, habían sido reemplazados por técnicos e intelectuales que procedían "administrativamente", y no "industrialmente", exactamente como si estuvieran en un Ministerio; y agregaba el senador Dubost que el millón de fósforos que cuesta al Estado francés 180 francos, sin incluir las partidas correspondientes a amortización de capitales, renovación de utilaje y construcciones, podía comprarse en el extranjero al precio de 130 francos. En 1837, escribe Bellet, votó el Parlamento francés el establecimiento de un servicio nacional de vapores postales en el Mediterraneo. El servicio produjo déficit y la Asamblea Nacional nombró en 1851 una comisión encargada de estudiar su evolución hacia el arrendamiento. El miembro informante, Collas, aconsejó lisa y llanamente la supresión del servicio, y Dufaure formuló entonces el proceso de la incapacidad industrial del Estado. En la industria del transporte, dijo, hay dos cosas: el transporte de mercaderías y la conquista de la clientela. Véase, entre tanto, agregaba, cómo describe a los directores de las agencias del Estado uno de los Inspectores de Hacienda: "Tienen una oficina, pero no se ponen en comunicación con nadie. Permanecen en los escritorios de brazos cruzados, a la espera de que alguien vaya a proponerles negocios. Entran a las 10 y se retiran a las 4, exactamente como los otros empleados públicos. Si alguien les lleva mercaderías para transportar, hacen el contrato y si nadie va a verlos, se consuelan retirándose a sus casas. No hacen nada en el sentido de impulsar el comercio de que están encargados y no creen con ello faltar a sus deberes".

Refiriéndose a los ferrocarriles belgas, previene Hubert que la explotación por el Estado es burocrática, laboriosa y refractaria a toda iniciativa, por lo cual convendría darle un ambiente verdaderamente industrial y comercial.

Hace un año todavía, con ocasión del debate de la ley de presupuesto, decía en el Parlamento francés el miembro informante de los establecimientos de guerra, Benazet:

"La Cámara ha expresado muchas veces el deseo de dar al presupuesto de los establecimientos de guerra un cariz industrial. Pero en la práctica se complican de tal manera las medidas administrativas, que la producción tiene que desenvolverse en las más deplorables condiciones. No es posible abordar la menor modificación en ninguno de los establecimientos del Estado, sin recurrir a los resortes centrales de París. La reforma del utilaje ocupa invariablemente el último rango, porque lo primero es producir. Un verdadero contrasentido industrial, que obsta a la rebaja del precio de costo. El régimen de las licitaciones públicas asegura la mala calidad del producto y el encarecimiento de su precio hasta en un 30 %. Por efecto de la excesiva centralización existente el pedido más simple exige una tramitación de 100 a 150 días. Y eso mismo, en el caso de que no sufra modificaciones, porque si las sufre, la demora llega fácilmente a 8 ó 10 meses. No han acabado los males. Cuando por fin llega la autorización deseada, hay que forzar la producción para contrarrestar la pérdida de tiempo y con el apuro se tiene que pagar más cara la materia prima."

Estas conclusiones del miembro informante de la Cámara francesa en 1913, dan base a Macher para afianzar definitivamente, en su concepto, la tesis individualista.

Son males conocidos, dice, y es inútil pensar en combatirlos, porque emanan de la naturaleza misma de las cosas, es decir, de la incurable incapacidad industrial del Estado.

FALTA AUTONOMIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DEL ESTADO

¿Pero no emanarán más bien de la falta de autonomía en los establecimientos industriales del Estado?

Cuando el Gobierno francés, dice un escritor, empezó a administrar en 1878 algunos trozos de la red ferrocarrilera, se hizo constar con tanta insistencia que se trataba simplemente de "un régimen provisional", que alguien pudo aplicar al acta de nacimiento del nuevo engranaje administra-

tivo, la célebre frase del personaje de Labiche, después de la lectura de su contrato de matrimonio: "Pero si ahí únicamente se habla de mi muerte!".

La desconfianza en los resultados de la intervención industrial: tal es la primera causa del fracaso del Estado. Para garantizar el buen éxito se ha aplicado generalmente el procedimiento administrativo a los establecimientos industriales, y se ha convertido a los directores en verdaderos funcionarios públicos, con todas las graduaciones jerárquicas y todas las trabas de los servicios ministeriales.

El Estado se hace industrial, dice Schelle, pero se abstiene de llevar una contabilidad industrial. La ley obliga a todo comerciante a inventariar periódicamente sus existencias. Las sociedades anónimas calculan el producto neto, los intereses y amortización para el cómputo de beneficios y reparto de verdaderas utilidades. Pero nadie en Francia ni aun los propios Directorios, conocen los verdaderos rendimientos de las explotaciones industriales del Estado. Es que falta la contabilidad industrial. Precisamente, con el propósito de llenar tan considerable vacío, el Instituto Internacional de Estadística ha creado una Comisión con el encargo de estudiar las explotaciones del Estado y de las Municipalidades, que debe abarcar el siguiente programa: *a*) Nómina de las explotaciones industriales, con monopolio o sin él, tengan o no fines fiscales (monedas, tabacos, pólvora, alcohol, ferrocarriles, tranvías, correos, telégrafos, teléfonos, abastecimiento de aguas, caminos); *b*) Determinación de los gastos efectivos de cada establecimiento, de sus entradas y salidas, con referencias a las cuentas y comprobantes respectivos, debiendo figurar todos los establecimientos cuyo principal objeto es la obtención de un rendimiento, pero no los institutos de enseñanza ni los establecimientos agrícolas modelos que venden sus productos.

En Bélgica, dice Liesse, no se puede conocer el interés y amortización del capital empleado porque el Estado fija tasas notablemente bajas y además porque las cuentas ferrocarrileras están confundidas en muchos rubros con las cuentas generales.

La Sociedad de Economía Política de París se ocupó en 1907 de este palpitante tema de la autonomía financiera de los servicios industriales del Estado y he aquí las conclusiones de los oradores:

Pinard — Puede justificarse la intervención del Estado cuando está interesada la seguridad nacional; cuando se trata de industrias que requieren el ejercicio del derecho de expropiación; cuando se trata de la explotación de monopolios. Puede resultar preferible, en esos casos, que el Estado asuma la defensa del interés general a falta de concurrencia, pero en vez de administrar directamente es necesario que recurra al régimen de las concesiones. La autonomía industrial, como medio de eludir la influencia política, cuando es amplia acuerda al Consejo Administrativo poderes exhorbitantes y peligrosos a toda buena gestión, y cuando no lo es entrega el presupuesto a la Cámara y da entonces acceso a la influencia política que se procura extirpar.

Stourm — Los principios constitucionales modernos someten el presupuesto a la ley de universalidad. El presupuesto debe, en consecuencia, registrar *in extenso* todas las rentas y todos los gastos. Cualquier separación es contraria al principio de la unidad. El contribuyente no debe soportar otras cargas que las que el Parlamento ha votado individualmente. Ningún interés práctico, por otra parte, ofrece la separación o especialización de presupuestos. La contabilidad industrial debería empezar por la declaración del capital, que siempre está confundido con otros elementos financieros y esa determinación hasta carece de objeto desde que no hay que preocuparse de intereses, ni de amortizaciones.

Martín. — El Estado es un mal industrial. Pero puesto que se ocupa de industrias, es necesario que aplique procedimientos industriales. El principio de colocar en la ley de presupuesto de un lado todas las entradas y del otro lado todos los gastos, proclamado por Stourm, es muy bueno con relación a los impuestos, más no ocurre lo mismo en materia industrial. Si el Estado es mal industrial, débese en parte a su detestable plan de contabilidad. Jamás hace figurar la

cuenta de primera instalación, y de ello resultan cosas como ésta: que los teléfonos no dan resultado, porque se imputa a gastos la renovación de líneas correspondientes a la primera instalación.

Raffalovich — Hay que mantener la unidad del presupuesto. La Prusia, que cuenta con una extensa red ferrocarrilera, posee un solo presupuesto, en el que figuran las entradas y salidas férreas al lado de las demás, y a título de dato ilustrativo un presupuesto neto de ferrocarriles.

Ives Guyot — Aún dentro del régimen actual de la unidad del presupuesto, es deficiente el contralor parlamentario. En Francia jamás se discute el grueso rubro de compras del presupuesto de tabacos. La autonomía sería, pues, el derroche en manos de directorios o consejos compuestos de paniaguados o protegidos de los ministros, habilitados hasta para emitir obligaciones.

LOS FERROCARRILES SUIZOS

Contra estas exageraciones se alza el ejemplo contundente de los ferrocarriles suizos.

Al abordarse el rescate, dice Tavarger, se tenía el propósito de conceder la mayor autonomía a la administración ferrocarrilera. En el seno mismo de las Cámaras se puso en tela de juicio la utilidad del voto legislativo del presupuesto de ferrocarriles. La Comisión del Consejo de los Estados juzgaba en 1902 inútil su intervención y hacía notar que en materia de recursos el tráfico fija las cifras, y que en materia de gastos los sueldos están determinados por la ley y los del material de explotación por los precios del mercado mundial y por convenciones bilaterales, en cuya ejecución es necesario dar amplia libertad a las autoridades ferrocarrileras. No prevaleció este criterio, pero se convino en que la intervención legislativa debía ser de contralor principalmente y reducida a los gruesos rubros de construcción.

El Consejo Federal, agrega Gariel, designa a los directorios generales y locales y parte de los miembros de

los consejos. La Asamblea Federal dicta leyes sobre tarifas y sueldos, sobre construcción y compra de ferrocarriles, ratifica empréstitos y aprueba los presupuestos y las cuentas. La administración ferrocarrilera es ejercida por una dirección y un consejo centrales y por direcciones y consejos locales. La Dirección General, compuesta de 5 a 7 miembros, elige el personal de la administración central y los jefes locales del servicio y prepara el presupuesto. El Consejo Central se compone de 55 miembros designados por los cantones, por los consejos locales y por el Consejo Federal. Las administraciones locales tienen facultades muy amplias. Todos los nombramientos administrativos se hacen con absoluta prescindencia del Gobierno y de la Cámara e igual cosa ocurre en las demás esferas de la administración ferrocarrilera. Existe un departamento federal de ferrocarriles, pero con fines de contralor y que no hace más que lo que haría si tuviera que habérselas con empresas particulares.

Practicamente la autonomía es completa en materia administrativa, pero mayor es todavía la autonomía financiera. El presupuesto ferrocarrilero está independizado del presupuesto general de la Conferedación. La gestión es netamente industrial y la contabilidad está separada de la contabilidad de la administración federal. El producto líquido aplícase al servicio del empréstito de rescate, a fondo de reserva y a mejoras de transporte. El tesoro público nada tiene que esperar, en consecuencia, de las utilidades ferrocarrileras.

Se trata, pues, de una verdadera autonomía del doble punto de vista administrativo y financiero, Respecto del primero es notable el contraste frente a la dependencia directa del Ministerio de Obras Públicas a que están sujetos los ferrocarriles oficiales en Francia, Italia y Bélgica. Respecto del segundo no es menos vivo el contraste: en Prusia predomina el interés financiero del tesoro público; en Bélgica predomina el interés del público, con sacrificio del interés financiero; en Italia la gestión ferrocarrilera forma un presupuesto anexo al Presupuesto General de Gastos; en Francia se sigue esto último desde el año 1911, teniendo el Par-

lamento facultad para modificar el presupuesto anexo y debiendo verterse el producto líquido en el tesoro.

¿Habrán correspondido los resultados a las esperanzas que se cifraban en la organización autonómica?

De 1903 a 1910, dice Tavarger, los ferrocarriles suizos arrojan saldos favorables, desde 60 mil hasta 5 millones de francos. En 1908 a 1909, aparecen déficit, que oscilan de 3 a 6 millones y ½ de francos; en 1910 desciende el déficit a 1 ½ millón; en 1911 hay un excedente de 5 y ½ milcnes, y en 1912 otro más alto de 14 millones.

Los ferrocarriles del Estado pueden ser explotados de muy distinta manera, según se les considere como fuente de rendimientos fiscales o como factores del progreso general a la par de los caminos. En Prusia predomina el fin fiscal mientras que en Suiza y en Bélgica predomina el fin social En su Mensaje sobre rescate de los ferrocarriles (1897), prevenía el Gobierno suizo a la Cámara que, lejos de buscar un fin fiscal, había positiva conveniencia en que los excedentes se destinaran a perfeccionar el servicio y a mejorar la condición de los empleados. El déficit que se produjo a los pocos años del rescate dió lugar a que el Consejo de Administración de los ferrocarriles federales resolviera detenerse en el camino de las mejoras.

"Al realizar grandes mejoras en los sueldos y salarios, decía, al aumentar el personal de acuerdo con la ley del trabajo, al bajar las tarifas de pasajeros y de carga, al emprender un programa de grandes construcciones y reconstrucciones en toda la red federal, hemos marchado quizá con demasiada rapidez, y ahora se impone mucha circunspección y una prudencia constante, hasta que la situación se consolide plenamente."

NACIONALIZACION DE LOS FERROCARRILES EN ESTADOS UNIDOS

Hemos dicho que la experiencia de Estados Unidos y de Inglaterra demuestra que la concurrencia conduce a monopolios de hecho, que luego se explotan sin trabas de ninguna especie.

Véase en qué forma hace Tricoche el proceso de los ferrocarriles norteamericanos:

"El término medio de las tarifas es bajo, pero hay un mal muy grave: las concesiones a ciertas regiones y a determinados cargadores. Cuando temen la concurrencia fluvial o marítima, bajan los fletes, para asegurarse la exclusividad del tráfico en los puntos amenazados. Cuando quieren acaparar un gran cargamento, otorgan favores especiales que sólo llegan al conocimiento del público por las "tarifas de media noche", así llamadas a causa del cambio brusco y momentáneo, que nadie tiene oportunidad aprovechar. Una vez cumplida la formalidad, queda restablecida la tarifa anterior. Otro abuso muy corriente es el de los acuerdos de los sindicatos ferrocarrileros con las empresas propietarias de vagones especiales, a base de verdaderos monopolios, en cuya virtud ninguna otra empresa puede utilizar su propio material. Por ejemplo: los grandes "packings" de Armour y C.ª, tienen el monopolio de los vagones de carne y de ganado en todo el centro del Oeste y de los vagones de legumbres y frutas de Minnesota, Michigan, California y Oregón. Armour usa y abusa del monopolio para abaratar sus mercaderías y encarecer las de sus concurrentes, sin perjuicio de acordar tarifas de favor a determinados expedidores. No tuvo por eso Rockefeller necesidad de derrochar mucha elocuencia para obtener que 20 grandes empresas refinadoras de petróleo, sobre 26 que funcionaban, vendiesen a vil precio sus usinas a la "Standard Oil Company". Le bastó con demostrarles la imposibilidad de toda lucha en materia de fletes ferrocarrileros."

No había permanecido inactivo, sin duda alguna, el Congreso norteamericano. Las leyes de 1887 y de 1903 habían declarado ilegales las rebajas secretas, habían castigado el otorgamiento de tarifas diferenciales o de favor y habían creado una comisión especial de vigilancia bajo el nombre de "Interstate Commerce Commission".

Pero como los abusos continuaran, el Presidente Roosevelt llegó a decir en su Mensaje de diciembre de 1904, que "el acto más importante de la legislatura sería el de

conferir a la "Interstate Commerce Commission" el derecho de revisar las tarifas y reglamentos de ferrocarriles y el derecho de poner en ejecución inmediatamente todas sus decisiones, sin perjuicio de las reformas que pudiera dictar la "Corte de Revisión", agregando que si esa medida no fuera adoptada, sólo quedaría una alternativa más radical; la expropiación o nacionalización de los ferrocarriles."

Como consecuencia de esa vigorosa iniciativa votó el Congreso norteamericano, después de una larga y laboriosa encuesta, la ley de tarifas o "rate bill" de 29 de julio de 1906, que acuerda a una Comisión federal el derecho de revisar y fijar, en caso necesario, las tarifas de transporte. La Comisión se compone de 7 miembros, con mandato por 6 años y honorarios de 10 mil dólares. Está facultada para declarar si una tarifa es o no justa, y en caso necesario para establecer el máximum razonable de los fletes. Contra sus decisiones puede apelarse ante la Corte Federal ordinaria del distrito y contra el fallo de ésta ante la Corte Suprema de los Estados Unidos. El mismo bill amplía a 30 días el plazo de las notificaciones al público, como medio de extirpar el abuso de las tarifas de "media noche"; prohibe los permisos de circulación gratuita bajo pena de 1.000 dólares; prohibe el transporte de mercaderías en cuya venta estén interesados los ferrocarriles; castiga las rebajas de favor con multas que varían de 1.000 a 20.000 dólares y prisión hasta de 2 años.

Es el primer paso del movimiento de expropiación o de nacionalización de ferocarriles, que vislumbraba el Presidente Roosevelt. El monopolio, aunque reglamentado o limitado, sigue siendo arma poderosa en manos de las compañías particulares y el Estado no tendrá más remedio que sustituirse a los monopolistas particulares. Se trata de factores decisivos de la vida nacional, que no deben ni pueden estar en manos de las empresas simplemente comerciales. Los ferrocarriles deben ser del Estado por la misma razón que son del Estado los caminos.

Tiende a ampliarse de tal manera el cuadro del dominio industrial del Estado, que hasta asoma ya en grandes

parlamentos la tendencia a la nacionalización de todos los ramos de comercio explotados por monopolistas particulares, A fines de 1912, por ejemplo, presentó el Gobierno alemán al Reichstag un proyecto de ley cuyo artículo 1º estaba concebido así: "La importación y la elaboración de aceites minerales de quemar en lámparas, y el comercio al por mayor de esos mismos aceites en el interior del país, pertenecerán exclusivamente al Estado." El comercio de aceites había quedado de hecho monopolizado en Alemania por un grupo de capitalistas extranjeros, en el que se destacaba la "Standard Oil Company". Lo que quería, pues, el Gobierno alemán, y así lo significaba en su exposición de motivos, era convertir en monopolio del Estado lo que ya era un monopolio privado. Y para iniciar la transformación, instituía una sociedad anónima privilegiada que funcionaría bajo el contralor del Canciller del Imperio, debiendo pertenecer al Estado algo más de la mitad de las acciones.

16

XXI

Municipalización de servicios

Junto a los grandes monopolios del Estado se alzan en todas partes los monopolios comunales, bajo la doble presión de las exigencias financieras y de los intolerables abusos cometidos a la sombra del régimen de las concesiones a empresas particulares.

EN FRANCIA, INGLATERRA Y ESTADOS UNIDOS

Durante el transcurso del siglo XIX, dice Matter, ha ido adquiriendo amplio desarrollo el colectivismo o comunismo municipal, hasta imponer a los mismos tribunales franceses el acatamiento a gran número de reglamentos que prácticamente creaban verdaderos monopolios. Por ejemplo, la obligación de confiar la limpieza de pozos negros a determinadas empresas, a título de evitar la infección de casas y calles, y la obligación de emplear en la carga y descarga de buques los servicios de un gremio determinado, a título de evitar riñas y fraudes. Otras ordenanzas, decretos o leyes han asegurado a las comunas francesas el monopolio de los mercados, el servicio de pesas y medidas, la creación de cajas de ahorro, el establecimiento de montes de piedad, de baños y lavaderos a precios económicos, de mataderos, de hornos crematorios, de cloacas y los servicios de barrido, desinfección de casas y pompas fúnebres, todo ello a mérito de razones de salubridad y de orden público. Aunque algunos de esos servicos no están monopolizados, el bajo pre-

cio municipal desaloja a las industrias privadas y conduce, por lo tanto, al monopolio.

En Inglaterra, agrega el mismo escritor, tienen los jueces de paz poderes especiales para reglamentar la fabricación del pan, de la cerveza, de la manteca, del queso, de la pólvora de cañón, de la venta de carbón, del transporte de viajeros en vehículos públicos, de la pavimentación de caminos, de la venta de productos de la caza y de la pesca. Les corresponde, además, cierta jurisdicción obrera en materia de cumplimiento de contratos de trabajo, fijación de salarios, aprendizaje forzoso de los niños abandonados. El impuesto comunal creado con destino a gastos de justicia y de policía (borough rate), ha servido sucesivamente para sostener casas de dementes, instalar museos y levantar censos. La tasa de los pobres (poor rate) se ha aplicado a conservación de caminos, fomento del aprendizaje, organización del servicio de pesas y medidas, reglamentación del jurado, servicio de vacunación, instalación de alumbrado público y hasta gastos electorales.

Los consejos de distrito ingleses hállanse facultados para organizar la limpieza, conservación e iluminación de las vías públicas, expropiar los edificios que afean las calles e impiden el saneamiento de los barrios, instalar cloacas, organizar el servicio de aguas y de luz, establecer mataderos, cementerios, casas de refugio, reglamentar el servicio de hoteles, hospitales y amas de leche.

Existen actualmente en Inglaterra 300 municipalidades, escribía Bellet en 1903, que tienen a su cargo las llamadas "empresas reproductivas o comerciales". Y el total de las municipalidades inglesas alcanza solamente a 317. El capital de las empresas municipalizadas es de 3 mil millones de francos y se ha conseguido casi íntegramente por medio de empréstitos. Los principales de esos servicios son relativos a abastecimiento de aguas, distribución de gas, tranvías (el 50 % de las líneas pertenecen a las municipalidades), baños públicos y casas para obreros. Ciertas municipalidades venden leche, aunque sin fines comerciales y simplemente como arma de lucha contra la mortalidad infan-

til. Se trabaja actualmente con ardor a favor de la municipalización de los teléfonos. También empieza a tener ambiente la municipalización del seguro de los edificios.

La jurisprudencia francesa, según Nezard, autoriza la municipalización de servicios industriales en los siguientes casos: *a*) Cuando se trata de la explotación de un monopolio de hecho o de derecho. Entre los monopolios de hecho figuran los servicios de agua y gas. Entre los monopolios de derecho figuran los mercados, los mataderos, las pesas y medidas, las pompas fúnebres, que deben su origen a la ley. En materia de líneas férreas y tranvías ciertas municipalidades pueden otorgar concesiones a empresas particulares. *b*) Cuando no existe una empresa privada que asegure el servicio. Por ejemplo, el establecimiento de una panadería municipal, donde no hay panaderías particulares. *c*) Cuando se trata de asegurar la amplia efectividad de ciertos servicios, como la policía de seguridad, mediante la iluminación de las calles y la policía de salubridad, con ayuda de una amplia distribución de aguas, una buena organización de lavaderos y una rápida extracción de basuras. En todos esos casos se puede conceder a la Municipalidad la explotación, si el servicio puede ser atendido por ella en buenas condiciones. Son conclusiones aplicables al establcimiento de teatros con fines de cultura artística, de lavaderos higiénicos y de baños particulares.

Las comunas francesas, agrega, explotan directamente la mayoría de los monopolios legales. Por ejemplo: los mercados, los mataderos y las pesas y medidas. Trescientas ciudades sobre un total de quinientas de más de 5.000 habitantes, explotan el servicio de aguas. En la ciudad de París el agua y el gas están sometidos a un régimen mixto. Pero el concesionario es simplemente un recaudador que está encargado de la parte comercial de la explotación.

Más de la mitad de las obras de abastecimiento de aguas de los Estados Unidos, escribía Bemis en 1900, pertenece a las municipalidades. Hay 300 municipalidades que explotan la luz eléctrica, casi siempre en condiciones más ventajosas que las empresas privadas. En las grandes ciudades los

resultados no son tan palpables. El servicio telefónico está monopolizado por "The American Bell Telephone Company", que tiene bajo su dependencia 8 compañías menos importantes, pero habría conveniencia en decretar la nacionalización de ese servicio. Los municipios ingleses explotan frecuentemente el servicio de tranvías y la opinión se pronuncia ya vivamente en favor de la municipalización del gas. En materia de sistemas de explotación, agrega el escritor norteamericano que extractamos, la experiencia inglesa prestigia el sistema de la explotación directa por las municipalidades.

Hemos hecho referencia a ciertos servicios de las ciudades modernas que tienen verdadero cariz monopolista: los de iluminación, abastecimiento de aguas, energía eléctrica, tranvías y teléfonos. Exigen la utilización de la vía pública para el establecimiento de rieles, cables y caños, y esa utilización sólo puede ser concedida a una empresa o a un corto número de empresas. Hasta hace algunos años predominaba el régimen de la concesión. Pero los abusos de los empresarios determinan actualmente un fuerte movimiento de opinión a favor de la explotación directa de las municipalidades, correspondiendo a las comunas inglesas la iniciativa y la orientación del nuevo movimiento.

UN DEBATE EN LA SOCIEDAD DE ECONOMIA POLITICA DE PARIS

En 1911 se ocupó la Sociedad de Economía Política de París, de las funciones económicas de las municipalidades con motivo de un proyecto de establecimiento de cooperativas municipales de pan y de carne, encaminado a combatir una crisis del momento. He aquí un extracto de las distintas opiniones:

Bechaux — Las Municipalidades carecen de experiencia. No pueden administrar directamente. Deben a lo sumo dar subvenciones a instituciones privadas.

Rey — Ya la Inglaterra ha antecedido a Francia en materia de construcción de barrios obreros por las comunas. Como consecuencia de la minuciosa encuesta de 1860, el

Gobierno inglés echó mano de las comunas, en vez de recurrir, según su costumbre, a la iniciativa privada. Pues bien: la mortalidad de Londres ha descendido de 25 a 13 o|oo, vale decir, a la mitad. La Alemania sigue por el mismo camino. Lo que no conviene ciertamente es que las propias comunas contruyan casas para obreros. Es preferible el sistema de la garantía de un mínimo de interés al sindicato de propietarios que aborde la obra.

Rendú — En Bélgica fueron llamadas por las municipalidades diversas sociedades privadas, para la construcción de una vasta red de caminos, y bastó la garantía de un 3 % de interés, para que la red quedara concluída en un cuarto de siglo.

Arnould. — Debemos rechazar la administración directa. Es deplorable un ramo comercial dirigido por funcionarios. El mismo ingeniero que en la industria privada da notables resultados, por que detrás de él están los accionistas, quedaría paralizado en la Municipalidad de París ante el temor de un posible choque con el Prefecto o con el Concejo.

Ives Guyot — El establecimintо de panaderías y carnicerías municipales daría lugar a actos de favoritismo con los parientes de los funcionarios comunales y a lamentables derroches. Ya fué ensayada la carnicería municipal en Denain, con pérdida de 125 francos por cabeza faenada. En cuanto a habitaciones económicas, basta la iniciativa privada sin necesidad de la intervención del Estado. Las nueve décimas partes de los alquileres de París no exceden de 500 francos. Hase hablado de la disminución de la mortalidad de Londres. Pero, fundamentalmente, débese el hecho al consumo de carnes frigoríficos de Australia y Río de la Plata.

COMO DEBEN SER EXPLOTADOS LOS MONOPOLIOS MUNICIPALES

Todas estas objeciones de la escuela ultraindividualista emanan de la creencia de que los monopolios sólo pueden ser explotados por las mismas corporaciones oficiales. Uno de los representantes de esa escuela, el escritor inglés Elder, funda precisamente el proceso en el hecho de que a una corpo-

ración encargada de mantener el orden público y de asegurar el respeto a la propiedad, no se le puede sensatamente exigir que haga buenos actos de comercio.

¿Pero es indispensable acaso que la explotación industrial esté a cargo de los concejos municipales?

La explotación de servicios industriales, dice Nezard, constituye una función económica que corresponde a un órgano económico, que no es ni puede ser el concejo municipal, con su organización administrativa rígida y su contabilidad estricta. La dirección de una explotación debe estar en manos de profesionales. Por eso el proyecto de explotación municipal del gas de la ciudad de París, formulado en 1904, instituía una comisión administrativa que debía ser elegida por el Concejo Municipal y por el Prefecto del Sena. La ley italiana de marzo de 1903, ha creado el modelo de las administraciones industriales del Municipio. De acuerdo con ella cada explotación queda sometida a una oficina con directorio responsable. El personal superior goza de una participación en los beneficios que lo vincula al buen resultado del servicio.

No es que sea absoluta la incompetencia de las corporaciones municipales en materia de servicios de carácter industrial. Aunque es difícil establecer comparaciones con la contabilidad de las empresas privadas, escribe Bouvier, puede afirmarse de una manera general que son favorables los resultados de la explotación municipal. Los brillantes éxitos de la experiencia comunal inglesa, agrega Pilón, excluyen toda duda acerca de la efectiva competencia de las autoridades oficiales.

Es que los resultados de la explotación industrial tienen que ser mucho más favorables, cuando el monopolio es trabajado industrialmente por un directorio autónomo, que cuando predomina el criterio administrativo con todos sus prejuicios, con todos sus trámites oficinescos, con todo su fatal cortejo de influencias políticas.

Vuelven así las municipalidades, por intermedio de corporaciones técnicas autónomas, a realizar funciones análogas a las que les dieron vida y renombre en la edad media.

Históricamente, en efecto, como dice Mater, tienen las comunas por origen la insurrección económica de las agrupaciones urbanas y rurales, de las corporaciones comerciales y de las asociaciones profesionales, en las postrimerías de la edad media. Y una insurrección tan formidable, que el mismo individualismo extremo de la revolución francesa no pudo dominarla totalmente. Hace pocos años todavía el Congreso de Panaderos de Francia volvía a alzar su voz de protesta contra la famosa ley de 1791, que "provisionalmente" permite desde esa fecha remota a las municipalidades el establecimiento de la tasa del pan; como volvía a alzar su protesta contra el prejuicio todavía en pie, de que la forma del pan es indicativa de su peso, a despecho de la lapidaria argumentación de Alfonso Karr: "Si yo no pudiera comprar un pan de cuatro libras, compraría cuatro libras de pan".

XXII

Clasificación de los monopolios

Responde el creciente ensanche del dominio industrial del Estado y de las Municipalidades, a uno de estos resultados:

a) El ingreso de fondos, pero dentro de un plan de abaratamiento de los medios de vida y de fomento industrial. En tal caso se encuentran el monopolio de los tranvías, el monopolio de los ferrocarriles, el monopolio de la luz y energía eléctricas, el monopolio de las cédulas hipotecarias, el monopolio de la emisión bancaria. El Estado busca una fuente de recursos, pero a la vez procura el desenvolvimiento de la riqueza nacional, mediante la reducción de sus ganancias o beneficios.

b) El ingreso de fondos, pero dentro de un plan de encarecimiento de los medios de vida. En tal caso se encuentran el monopolio del tabaco, el monopolio del alcohol, el monopolio de las barajas. Son artículos de gran consumo, pero no indispensables a la vida y el Estado resuelve forzar sus precios con el propósito de llenar el tesoro y de oprimir al consumidor vicioso. A veces actúa un tercer factor, el de la salud pública, que se concilia con los otros dos, bajo forma de mejoramiento de la calidad del producto. El alcohol, dice Bergman "es el bárbaro que tiende a destruir la civilización moderna" y el monopolio es el único medio de asegurar la pureza del artículo.

c) El fin social, en cuyo caso el Estado tiene en vista exclusiva o principalmente el progreso colectivo. El monopolio del Correo, del Telégrafo y del Teléfono, la construc-

ción de viviendas para obreros. Buena parte de los servicios industriales de las Municipalidades, o no procuran excedentes o sólo producen excedentes de escasa importancia.

Paul Pic clasifica los monopolios susceptibles de ser explotados por el Estado, en cuatro categorías:

Monopolios de orden público, como la moneda, la pólvora, el correo, el telégrafo y el teléfono.

Monopolios fiscales, como la fabricación y venta de tabacos, fósforos y papel de barajas.

Monopolios mixtos, como la fabricación de alcohol y de azúcar, la refinación del petróleo bruto. Suiza tiene el monopolio del alcohol desde 1877 y Rusia desde 1895. La ley federal suiza concede a la Administración de Alcoholes la fabricación, la importación y la venta al por mayor. Sólo han sido expropiadas algunas refinerías. Las grandes funcionan bajo el contralor directo de la administración. El resultado financiero es pobre, por efecto de las exenciones acordadas a los destiladores particulares (bouilleurs de cru), que constituyen en Suiza, como en Francia, una prima a favor del fraude. El monopolio ruso es principalmente de venta y de importación. En Suecia y Noruega la venta ha sido monpolizada a favor de empresas privilegiadas. En Francia el monopolio de la fabricación obligaría a afrontar valiosas expropiaciones y por eso sólo se estudia el monopolio de la rectificación.

Monopolios resultantes de la propia naturaleza de la industria. — Encuéntranse en este caso las minas, los ferrocarriles y la hulla blanca. Son monopolios que resultan de la propia índole de las cosas. La ley se limita a reglamentar su funcionamiento. En materia de minas es condición de éxito la unidad de empresa sobre vastas superficies. Los países que consagran el sistema de la accesión, como Inglatera, prestigian la formación de sindicatos superficiarios. A los mismos principios se encuentran sometidas las corrientes de agua. En cuanto a ferrocarriles, la explotación directa por el Estado tiene lugar en Alemania, Suiza, Bélgica e Italia, para el conjunto de la red, y en Francia para una parte de ella. La experiencia de Inglaterra y Estados Unidos

demuestra que la concurrencia arrastra a monopolios de hecho, que luego se explotan sin trabas legales de ninguna especie. Táchase al Estado de incapacidad industrial, pero la tesis está contradicha por los felices resultados que ha obtenido el imperio alemán. En cuanto a Suiza y Bélgica, concluye Paul Pic, el déficit que surge de vez en cuando proviene de que allí no se explota la red ferrocarrilera principalmente con fines fiscales, sino con fines de progreso general.

Para Nitti bastan tres categorías de monopolios fiscales: los que recaen sobre artículos indispensables a la vida, la sal, por ejemplo, que sólo son admisibles cuando propenden al abaratamiento de los precios; los que recaen sobre artículos no necesarios, pero de gran consumo, como el tabaco, el alcohol y las barajas; y los que recaen sobre el juego, como la lotería.

EL FIN PRINCIPAL DE LOS MONOPOLIOS

Pero lo que realmente prepondera en el movimiento de expansión del dominio industrial del Estado, es el punto de vista financiero. Si con ayuda de los monopolios industriales pudieran ser abolidos todos los impuestos indirectos y principalmente los que recaen sobre artículos de primera necesidad, quedaría la sociedad económica en situación de alcanzar su máximum de desarrollo. Los otros fines del movimiento monopolista son y tienen que ser secundarios. Lo que ante todo debe inspirar la transformación de los monopolios privados en monopolios oficiales, es el fin fiscal. En otras palabras, los monopolios del Estado deben tener carácter industrial y para que lo tengan, es necesario que el rendimiento constituya el fin dominante de la explotación.

Dentro de ese plan caben seguramente todas las reformas, todas las liberalidades, todas las rebajas de precios a que podría aspirarse en pleno dominio de los monopolios de exclusiva índole social. Pongamos el caso de las tarifas ferrocarrileras: el ideal es y tiene que ser "la tarifa única" o casi única, sea cual fuere la distancia recorrida. Y la rea-

lización de ese desiderátum se armoniza perfectamente con el régimen de la explotación industrial, aun cuando en el curso de la primera etapa produzca déficit, desde que lo que se va buscando es el aumento del tráfico y nada tan aparente para procurarlo como la supresión del recargo a los grandes recorridos. Ya está hecha la experiencia en materia postal.

Lo que importa es que el fin industrial no desaparezca, aunque sólo quede como simple conquista de futuro. El programa industrial es el único que asegura el éxito de la explotación y no debe ni puede entonces abandonarse ni sacrificarse a ninguna otra consideración superior.

Tal es también la orientación moderna. Los gobiernos buscan fundamentalmente para hoy o para mañana, fuentes de rendimientos nacionales o locales y precisamente, por eso, es que cada día dan más autonomía a la explotación de los monopolios, organizando formas de administración que en nada difieren de las formas que reviste la empresa privada.

XXIII

Los monopolios en el Uruguay

Veamos el resultado que ha dado en nuestro país la explotación de monopolios por el Estado.

BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República goza del monopolio de la emisión.

Puede emitir libremente billetes de $ 10 y mayores de $ 10, a condición de conservar un encaje de oro que no baje del 40 % de la emisión circulante y de los depósitos a la vista. Está autorizado, además, para emitir billetes de emisión menor hasta el límite de $ 20:000.000.

Los depósitos judiciales y administrativos y los fondos que ingresen en las oficinas recaudadoras del Estado, deben llevarse al Banco de la República.

Las oficinas públicas sólo pueden recibir las monedas metálicas de curso legal y los billetes del Banco de la República.

Los edificios de propiedad del Banco ocupados por sus oficinas y dependencias, el capital y las operaciones de emisión, descuentos, depósitos, etc., están exentos de contribución inmobiliaria, patentes, sellos, timbres y demás impuestos generales o municipales.

El Banco debe abrir al Poder Ejecutivo una cuenta corriente, con intereses recíprocos, en la cual pueda girarse en descubierto hasta la suma de 3 millones de pesos.

El capital es de 35 millones y el fondo de reserva de 10 millones. La cantidad integrada por concepto de capital, llegaba en 1930 a $ 27:124.274, y va creciendo con la incorporación anual del 50 % de las utilidades.

La Administración del Banco está a cargo de un Directorio nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Senadores, cuyos miembros duran cuatro años en el desempeño de sus funciones y sólo pueden ser removidos en casos muy excepcionales que la Constitución de la República determina para otros funcionarios.

El Directorio goza de absoluta autonomía para nombrar y destituir empleados y para fijar el presupuesto general del Banco.

Está sometido a varias limitaciones. En materia de descuento de documentos de comercio, por ejemplo, no puede abrir créditos a una sola persona o sociedad por más de $ 200.000, ni en materia de créditos en descubierto y en cuenta coriente por más de $ 150.000.

Fuera de esa y otras limitaciones de la Carta Orgánica, tiene el Directorio absoluta autonomía para distribuir el crédito y realizar las operaciones que conceptúe más convenientes, sin otro contralor que el que realiza la Comisión de Cuentas del Cuerpo Legislativo, mediante el examen anual de la contabilidad y del estado del Banco.

Las resoluciones violatorias de la Carta Orgánica o de sus reglamentos, imponen responsabilidad personal y solidaria a todos los miembros del Directorio que no hubieran hecho constar en el acta su voto negativo.

El Banco de la República fué creado en 1896 como institución mixta. La mitad de su capital primitivo, que era de $ 10:000.000, debía ser suscrita por el Estado y la otra mitad por los accionistas. Pero varios años después, y cuando todavía no se habían lanzado las acciones reservadas al público, fué convertido en Banco de Estado.

Seis años antes de aparecer el Banco de la República en nuestro escenario económico, había caido hecho pedazos el Banco Nacional, bajo la presión de especulaciones bursátiles, a las que el Gobierno de la época no había sido extraño. Fué formidable, por eso, la resistencia que el país opuso a

la creación de esa nueva institución privilegiada, más fuertemente vinculada que la otra a los vaivenes gubernativos. Continuaban los representantes del mismo régimen político que habían precipitado la bancarrota, y se temía, en consecuencia, la reanudación de una campaña cuyo fin más inmediato parecía ser el abandono de nuestro régimen a oro y la implantación del papel inconvertible. Y hay que agregar que si los desastres no se produjeron y si el Banco de la República llegó a convertirse en un gran factor de nuestros progresos económicos, ha sido gracias al vuelco político de 1897, que cambió los rumbos de la administración pública, convirtiendo a los gobiernos orientales en defensores celosos de lo mismo que antes sacrificaban despiadadamente.

El capital inicial del Banco de la República se obtuvo mediante la contratación de un empréstito especial, el Empréstito Uruguayo, de $ 7:834.900 nominales, que produjo $ 5:000.000 oro.

Durante el período de 35 años transcurrido desde la iniciación de sus operaciones hasta 1930, ha obtenido el Banco, por concepto de utilidades líquidas, la cantidad de $ 47:685.016, cuya inversión se distribuye así:

En pago de intereses y amortización del Empréstito Uruguayo	$ 12:764.275
Destinado a la construcción del Palacio Legislativo	,, 1:400.000
Acreditado a rentas generales	,, 11:236.651
Aumento del capital del Banco	,, 21:124.274
Fondo de Reserva	,, 1:159.816
	$ 47:685.016

Véase el monto anual de los depósitos, del capital del Banco (incluído el millón entregado directamente por el Estado en 1907) y de las utilidades líquidas en 8 años distintos del período 1896-1930:

AÑOS	Depósitos generales	Capital integrado	Utilidades líquidas
	$	$	$
1896......	1:225.191	5:000.000	1.070
1900......	2:572.646	5:083.714	274.706
1905......	4:798.038	5:281.626	465.079
1910......	15:173.397	7:531.182	1:041.179
1915......	13:272.538	13:883.444	1:404.319
1920......	58:199.308	20:335.955	3:312.085
1925......	57:576.530	24:595.133	2:606.461
1930......	93:085.889	27:124.274	1:303.525

Este segundo cuadro demuestra el crecimiento rápido y constante de la emisión mayor y menor y del encaje metálico destinado a asegurar su conversión y el pago de los depósitos a la vista:

AÑOS	EMISION EN CIRCULACION		ENCAJE	
	Mayor	Menor	Oro	Plata y níquel
	$	$	$	$
1896	1:431.220	—	2:055.059	212.442
1900	2:628.460	2:405.967	2:430.656	1:592.391
1905	6:891.260	2:579.893	6:821.315	883.814
1910	14:425.950	3:650.892	16:764.517	1:385.881
1915	25:550.800	6:027.888	21:785.174	1:857.213
1920	56:315.615	8:543.898	55:412.487	2:757.562
1925	52:857.370	10:649.711	54:935.641	3:342.420
1930	62:241.880	11:874.199	58:447.854	4:307.842

Un tercer cuadro vamos a reproducir, para dar idea de las considerables cantidades de dinero con que el Banco ha contribuido a estimular los progresos económicos del país: el relativo al monto de sus colocaciones. He aquí las cifras globales y tres de los principales rubros comprendidos en esas cifras:

AÑOS	Monto total de las colocaciones	Utilizado en cuentas corrientes	Utilizado en vales	Cuentas corrientes exterior
	$	$	$	$
1896	5:564.777	1:541.772	2:285.337	—
1900	8:915.778	3:519.455	2:781.691	72.161
1905	12:409.248	5:602.174	2:795.354	793.652
1910	27:080.413	15:202.758	7:115.770	1:283.763
1915	33:984.999	11:290.708	16:615.502	634.624
1920	86:326.797	42:451.943	35:168.862	—
1925	88:312.941	35:022.241	37:474.455	1:115.883
1930	129:945.179	39:285.048	65:325.165	—

Completamos estas cifras con el movimiento de giros, nulo o casi nulo en los primeros tiempos, y de fuerte desenvolvimiento después:

AÑOS	INTERIOR		EXTERIOR	
	Número	Importe	Número	Importe
		$		$
1900...	22.265	10:318.832	—	—
1905...	26.043	12:559.954	1.833	2:699.027
1910...	37.414	22:310.237	7.794	14:986.000
1915...	49.578	24:871.883	9.075	11:453.712
1920...	107.681	80:189.376	14.260	10:342.590
1925...	150.032	92:943.871	13.230	24:073.578
1930...	185.370	124:350.251	29.973	32:847.380

Apresurémonos a decir que si tan extraordinarios resultados ha obtenido el Banco de la República, ha sido — aparte de la formidable reacción de nuestros gobernantes contra las causas del derrumbe del Banco Nacional en 1890, — gracias a la completa autonomía de que el establecimiento goza. El Directorio está sometido a las prescripciones de la Carta Orgánica. Pero dentro de la Carta Orgánica, su autonomía es absoluta para manejar los caudales del Banco, para distribuir el crédito, para fijar la tasa del interés, para nombrar, dotar y remover empleados.

Crédito rural

Empieza a adquirir desarrollo la Sección de Crédito

Rural, de cuyo estado actual puede dar idea la siguiente relación de las operaciones que integran su programa:

Compra de lotes por agricultores que explotan directamente la tierra; pequeños préstamos hipotecarios para facilitar la intensificación cultural; construcción y reparación de alambrados; compra de animales y de útiles de trabajo; instalación de granjas, lecherías, queserías y bodegas; compra de semillas y recolección de cosechas; compra de reproductores; préstamos con garantía de cereales en depósitos reglamentados; pequeños préstamos a productores situados en la zona de influencia de las sucursales del Banco.

La tendencia al crédito personal es cada vez más intensa, dice el Directorio en su última Memoria, destacando una nueva especie de operaciones de la que mucho tiene que esperar la campaña.

Al finalizar el año 1930 las operaciones de crédito rural llegaban a $ 6:429.807. Había 9.105 cuentas que se distribuían en los cinco rubros que siguen:

Prenda agraria	$	887.745
Hipotecas rurales	„	4:213.832
Descuentos por crédito rural.	„	1:006.798
Préstamos en semillas	„	252.921
Créditos en cuenta corriente	„	68.508

Período actual de inconversión de los billetes

Entre las medidas de emergencia dictadas en 1914, al estallar la guerra europea, figuraba la inconversión de los billetes del Banco de la Rública. Se dictó esa medida con el propósito de retener el metálico dentro del país. Y gracias a ello ha podido el Banco de la República aumentar sus reservas de oro y asegurar a su emisión el prestigio y la absoluta estabilidad que la caracterizan.

En diciembre de 1930 tenía el Banco $ 63:815.000 en metálico y $ 74:116.000 en billetes.

Dejemos al Banco que siga creciendo

Para que el Banco de la República pueda ampliar sus funciones y a la vez gobernar sin trabas el tipo del interés del dinero y el mercado de los cambios internacionales, asegurando la perfecta solidez de nuestro sistema monetario, habría que mantener el espíritu de la ley de 1914, que aplicó todas las utilidades al capital en momentos que ya eran de angustia para las finanzas nacionales. El Presidente Batlle prefirió el ensanche del Banco a cualquier otra necesidad pública y si sus continuadores hubieran pensado y siguieran pensando lo mismo, el establecimiento habría conquistado el triple cetro del interés, de los cambios y del progreso industrial. (1)

Hay que solidarizar la acción bancaria

Otra cosa urge: el establecimiento de vínculos de solidaridad entre los bancos particulares y el Banco de la República, como acaban de hacerlo los Estados Unidos por medio de su gran ley de 1913. El capital de los 12 bancos federales de reciente creación ha sido aportado por los millares

---

(1) En agosto de 1935 se dictó una ley de revalúo del encaje del Banco de la República que puede sintetizarse así:

Creación del Departamento de Emisión dentro del Banco de la República con autonomía propia y absoluta independencia de las demás secciones del Banco.

El Departamento de Emisión funcionará bajo el gobierno inmediato de un Consejo honorario integrado por los miembros del Directorio del Banco de la República, un delegado de los Bancos nacionales privados, un delegado de los bancos extranjeros y dos representantes del Comercio, de la Industria y de la Producción Rural designados por el Poder Ejecutivo de ternas formadas por la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara de Industrias, la Federación Rural y la Asociación Rural.

El Departamento de Emisión tendrá a su cargo exclusivo la emisión de billetes y la custodia y administración del encaje de oro y plata.

Entregará al Banco de la República billetes por los siguientes conceptos: el equivalente del capital realizado por el Banco; el equivalente del encaje de 37 millones de pesos oro de existencia en el Tesoro del Banco, revaluados sobre la base del cambio oficial, conforme al promedio de ese cambio en los doce meses anteriores a la sanción de la ley; el equivalente del encaje de plata revaluado en igual forma.

de bancos libres del anterior régimen, transformados en accionistas forzosos de esos nuevos establecimientos emisores, que están sometidos directamente al contralor del Estado. Sin ir tan lejos, porque felizmente no hay necesidad, entre nosotros, de crear un capital bancario, podría y debería imponerse a las instituciones particulares la obligación de llevar al Banco de la República el 15 o el 20 % de sus depósitos. En Inglaterra y en Francia las cajas de ahorros tienen que verter todos sus fondos en una institucion nacional colocada bajo la inmediata dependencia del Parlamento, institución que aquí podría ser útilmente reemplazada por el Banco de la República, que es del Estado y que está además sometido al contralor del Parlamento por intermedio de la Comisión de Cuentas.

El Banco de la República podría redescontar, en cambio, las carteras de los Bancos particulares a tasas mínimas de interés.

Bajo esa doble influencia de los depósitos obligatorios y de los redescuentos a intereses muy bajos, marcharía el Banco de la República libre de rivalidades, que en más de una ocasin han agitado la plaza, y con recursos valiosos para ayudar a los bancos particulares y fomentar ampliamente los progresos económicos del país.

El Banco de la República mantendrá en todo momento un encaje de billetes igual al 20 % de sus depósitos.

La emisión menor no podrá exceder de $ 20:000.000.

El Departamento de Emisión podrá entregar al Banco de la República hasta $ 10:000.000 en billetes de emisión mayor, con destino al redescuento de documentos bancarios.

Las monedas de plata dejarán de tener curso legal y serán canjeadas por billetes.

Los beneficios resultantes del revalúo se aplicarán a la cancelación de cuentas por $ 11:984.516; al Banco Hipotecario por $ 8:000.000; a Obras Públicas por $ 15:600.000; a Institutos de Enseñanza $ 2:750.000; a primas ganaderas $ 1:948.356; a repoblación forestal $ 100.000; a lucha contra la langosta $ 450.000; a las Cajas de Jubilaciones y Pensiones a la Vejez $ 6:070.000; a rescate de Bonos de Salud Pública $ 863.800; a gastos electorales $ 300.000; a pérdidas de intereses $ 678.760. En conjunto $ 48:765.439.

LA CAJA NACIONAL

La Caja Nacional de Ahorros y Descuentos funciona como una sección del Banco de la República. Tiene un capital de $ 1:000.000. Sus operaciones consisten principalmente en préstamos con garantía prendaria de alhajas, muebles y otros objetos, anticipos de sueldos a los empleados públicos y jubilados, préstamos amortizables por mensualidaes a personas que ejerzan profesión u oficio y ofrezcan garantías satisfactorias, préstamos en descubierto o con garantía, depósitos y toda clase de operaciones de crédito. En las operaciones sobre sueldos no puede cobrar más del 8 % de interés anual.

Y de sus excelentes resultados instruyen las siguientes cifras:

	1900	1910	1920
	$	$	$
Préstamos a los empleados públicos y pensionistas	94.139	889.489	2:837.603
Préstamos sobre alhajas y muebles .	41.584	165.892	334.972
„ en vales	76.243	411.803	643.296
Cuentas corrientes e hipotecas . . .	6.740	613.737	1:264.137
Depósitos a la vista y a plazos . .	—	1:563.050	3:552.764

	1925	1930
	$	$
Préstamos a los empleados públicos y pensionistas	4:232.136	9:706.646
Préstamos sobre alhajas y muebles .	606.026	730.985
„ en vales	710.077	1:327.534
Cuentas corrientes e hipotecas . . .	973.838	4:635.757
Depósitos a la vista y a plazos . .	3:829.288	4:930.559

BANCO HIPOTECARIO

Tiene esta institución el monopolio de la emisión de títulos, bonos y obligaciones hipotecarias. Su Directorio se integra por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. Está facultado para nombrar y destituir empleados, fijar sus dotaciones y administrar el crédito con la más absoluta autonomía, dentro de las normas generales que traza la Carta Orgánica.

Hasta 1912 el Banco Hipotecario funcionó como establecimiento particular privilegiado. Los desaciertos de su

Directorio, bajo forma de arriesgadas especulaciones bursátiles, obligaron al Poder Ejecutivo a presentarse a la Asamblea en demanda de una ley que transformara el establecimiento particular en Banco de Estado. Una vez dictada la ley inició el Banco una fuerte reacción, de la que dan idea las cifras que más adelante reproducimos.

Su Carta Orgánica fija el capital en $ 5:000.000 y el fondo de reserva en $ 1:000.000.

El Banco está habilitado para emitir títulos y bonos sobre hipotecas, realizar préstamos hipotecarios en efectivo, hacer anticipos con caución prendaria y admitir dinero en caja de ahorros hasta $ 1.000, con cargo a ser invertido en títulos y obligaciones. En ningún caso puede emitir un título que no responda a una hipoteca. Los préstamos tienen que hacerse con garantía de primera hipoteca. Por regla general el préstamo no debe exceder de la mitad del valor venal del inmueble y en ningún caso de las dos terceras partes de ese valor. A una misma persona, natural o jurídica, no se le puede acordar préstamo por más de $ 300.000. En los préstamos de edificación, se puede dar excepcionalmente hasta la mitad del terreno y hasta el 65 % de la construcción, dentro de la planta urbana de Montevideo, y sólo hasta la mitad en los demás casos. Los préstamos deben recaer sobre propiedades que produzcan renta, pudiendo como excepción darse en Montevideo sobre terrenos baldíos hasta el 20 % de su valor. El Banco está autorizado para ejecutar judicialmente a sus deudores morosos y también para proceder a la venta de las propiedades hipotecadas, por sí y sin forma de juicio, ordenando el remate público con la base total de la deuda.

Desde el año 1921 están facultados los empleados públicos, y también los empleados particulares amparados por las leyes de jubilaciones, para realizar operaciones encaminadas a obtener una casa - habitación, comprándola al mismo Banco, comprándola a particulares o haciéndola edificar. En el primer caso mediante el pago de cuotas trimestrales por concepto de intereses y amortización durante 30 años; en el segundo mediante préstamos hasta del 85 % del

valor del inmueble; y en el tercero mediante préstamos del 85 % del valor del terreno y del edificio proyectado.

He aquí algunas cifras de los balances generales, que demuestran el creciente grado de progreso de la institución:

	Cédulas circulantes $	Inmuebles del Banco $	Cédulas sobre esos inmuebles $	Beneficios líquidos $
1895................	7:547.400	1:547.202	1:281.800	48.434
1900................	5:292.700	6:354.967	5:115.400	859
1905................	4:431.000	5:569.955	4:205.300	(Pérdida) 17.728
1910................	11:920.500	3:279.020	2:865.300	190.235
1915................	33:566.800	2:679.669	1:997.800	400.698
1920................	40:875.700	3:216.017	2:056.700	408.934
1925................	82:334.825	3:262.396	1:659.575	806.819
1930................	131:204.350	4:957.229	1:171.621	808.978

BANCO DE SEGUROS

El Banco de Seguros fué creado en 1911.

Su Carta Orgánica, ampliada posteriormente, declara monopolio del Estado el contrato de seguros sobre todos los riesgos, y autoriza al Poder Ejecutivo para fijar, respecto de cada riesgo, la fecha en que el monopolio empezará a hacerse efectivo, quedando desde ese momento prohibida la realización de operaciones por compañías particulares. Tiene un capital de $ 3:000.000 en títulos de deuda pública, de 5 % de interés y 1 % de amortización. La administración corresponde a un Directorio integrado por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. El Directorio tiene autonomía plena para nombrar y destituir el personal y también para fijar sus dotaciones, esto último de acuerdo con el Poder Ejecutivo. De la misma autonomía goza en materia de operaciones de seguros, reaseguros, compra de las carteras de las compañías aseguradoras particulares y colocación de sus reservas en fondos públicos, bienes raíces, hipotecas. Las disidencias entre el Banco y los asegurados deben resolverse por árbitros.

Por distintas resoluciones del Poder Ejecutivo se ha hecho efectiva la declaración del monopolio en materia de

accidentes del trabajo, cristales, vida de animales, responsabilidad civil por daños causados a terceros, granizo y demás riesgos de la agricultura, tumultos y cauciones de alquiler.

Una ley especial ha declarado inembargable el seguro popular, hecho por el Banco, hasta el capital de $ 5.000 y renta de $ 1.200. En cambio, está autorizada la embargabilidad del 10 % de los sueldos cada vez que el Banco tenga que gestionar el reembolso de las sumas pagadas por incumplimiento de los contratos de alquiler.

De los excelentes resultados que ha dado el Banco de Seguros instruyen las siguientes cifras relativas a los beneficios líquidos obtenidos y al fondo de reserva constituido a expensas de esas mismas utilidades:

	Beneficios líquidos	Reserva
	$	$
1912.......	80.765	186.371
1913.......	200.256	307.632
1914.......	203.117	372.514
1915.......	256.944	542.413
1916.......	262.852	815.356
1917.......	528.901	1:345.374
1918.......	550.913	1:969.127
1919.......	912.809	2:996.119
1920.......	929.625	4:196.471
1921.......	902.285	5:677.069
1922.......	641.763	6:687.350
1923.......	764.731	8:003.132
1924.......	1:002.353	9:284.209
1925.......	803.938	10:335.828
1926.......	774.354	11:246.705
1927.......	923.953	12:539.810
1928.......	950.585	13:131.467
1929.......	875.968	14:462.422
1930.......	766.605	15:605.969

USINAS ELECTRICAS DEL ESTADO

La ley de 1912 acordó a la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado el monopolio del suministro a terceros de energía eléctrica para alumbrado, fuerza motriz, tracción y demás aplicaciones, con la sola exclusión de las dos empresas de tranvías que habían adquirido sus concesiones por leyes anteriores. Están regidas las usinas por un Directorio-administrador. designado por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, que nombra y remueve el personal libremente y hace sus compras mediante licitación entre las casas productoras o vendedoras. Para fijar la tarifa del servicio tiene que recabar el acuerdo del Poder Ejecutivo y para establecer las dotaciones la sanción legislativa.

La misma ley adjudicó a la Administración de las Usinas Eléctricas una deuda pública de $ 4:500.000 nominales, de 5 % de interés y 1 % de amortización, con destino al rescate de obligaciones, ampliación de instalaciones y establecimiento de usinas departamentales.

Funcionan veintitantas Usinas Eléctricas del Estado entre los principales centros de población de la República.

La más importante de ellas, que es la de Montevideo, arroja las siguientes utilidades líquidas en los últimos 9 años, a pesar del constante descenso de los precios de la corriente eléctrica, que hace de este servicio uno de los más baratos pael pueblo consumidor:

1919-20...	$ 1:268.454	1925-26...	$ 2:142.386
1920-21...	„ 1:158.790	1926-27...	„ 2:465.304
1921-22...	„ 1:153.428	1927-28...	„ 2:456.613
1922-23...	„ 1:781.656	1928-29...	„ 2:989.412
1923-24...	„ 1:679.099	1929-30...	„ 3:367.223
1924-25...	„ 1:829.085		

ADMINISTRACION NACIONAL DEL PUERTO DE MONTEVIDEO

La Administración Nacional del Puerto de Montevideo atiende los servicios de embarque y desembarque de mercaderías, lanchajes, remolques y salvamentos.

Está a cargo de un Directorio compuesto del Capitán General de Puertos, el Director General de Aduanas, el Director del Tráfico Portuario, el Director Técnico del Puerto y cinco miembros electivos, incluso el Presidente, designados por el Poder Ejecutivo de acuerdo con el Senado.

El Directorio está facultado para efectuar, a propuesta de su presidente, los nombramientos de todos los empleados y obreros de su dependencia, autorizar la realización de las obras que sean necesarias para el funcionamiento del Puerto y sus anexos, determinar los gastos ordinarios y extraordinarios de administración y destituir a los empleados y obreros.

He aquí el monto de sus recaudaciones y de las utilidades líquidas, una vez cubiertos los gastos de funcionamiento:

	Recaudación $	Utilidades líquidas $
1921.......	2:652.937	61.569
1922.......	2:571.873	245.826
1923.......	2:852.324	298.540
1924.......	3:214.658	315.023
1925.......	2:791.573	325.848
1926.......	3:134.100	257.225
1927.......	3:480.343	265.480
1928.......	4:008.255	470.646
1929.......	4:258.952	606.701
1930.......	4:401.142	660.354

LOTERIA DE LA CARIDAD

El monopolio de la Lotería de la Caridad, que administra la Asistencia Pública, arranca de los albores de la organización del servicio público a que está destinado.

Si, como dice Nitti, la lotería es un impuesto sobre la pobreza, resulta en nuestro caso que su importe se aplica a enjugar los mismos dolores de que emana. Lo que urge indudablemente es la sanción de una ley que asocie la lotería y el ahorro, en la forma varias veces propuesta sin éxito. El comprador de un billete jamás perdería la totalidad de su dinero: una parte quedaría acreditada en su libreta de ahorros, atenuándose así con aprendizajes destinados a crear hábitos moralizadores un vicio social que en vano procuraría extirpar el legislador, desde que la prohibición del juego público promovería el juego clandestino, que es la forma más peligrosa del juego.

Transcribimos a continuación el monto global de los recursos de la Asistencia Pública y la parte que en dicho monto corresponde a la Lotería de la Caridad:

AÑOS	Total de ingresos $	Producto líquido de la lotería $
1911-1912.......	1:820.575	1:174.328
1912-1913.......	2:048.947	1:325.007
1913-1914.......	2:034.740	1:371.762
1914-1915.......	1:905.422	1:290.660
1915-1916.......	2:300.176	1:430.232
1916-1917.......	2:373.297	1:594.965
1917-1918.......	2:507.673	1:706.742
1918-1919.......	3:126.068	1:961.014
1919-1920.......	4:287.708	2:457.709
1920-1921.......	4:999.134	3:214.394
1921-1922.......	5:085.372	3:579.261
1922-1923.......	5:464.650	3:724.418
1923-1924.......	5:654.915	3:925.288
1924-1925.......	5:677.581	4:236.638
1925-1926.......	6:012.726	4:310.047
1926-1927.......	7:238.527	4:320.175
1927-1928.......	8:533.359	4:662.638
1928-1929.......	10:289.735	5:486.603
1929-1930.......	11:994.578	6:410.099

Para obtener los $ 6:410.099 del último ejercicio hubo que sortear 56 loterías. Del producto de la venta de billetes, que alcanzó a $ 20:983.511, hubo que pagar por concepto de suertes $ 13:970.013 y a los agentes, por concepto de comisiones, $ 1:277.200. La administración recibió, en cambio, entre otras cosas, por suertes de billetes no vendidos $ 608.684 y por suertes prescriptas $ 109.761.

Existen otras fuentes tributarios del juego que suministran también recursos a la Asistencia Pública. Nos referimos al producto de la venta de boletos de carreras celebradas en el extranjero y a la ruleta de los establecimientos balnearios.

He aquí las cifras relativas al primero de esos rubros:

	Producto obtenido $	Dividendos abonados $	Premios en Maroñas $
1922-23...	1:463.034	1:227.784	68.000
1923-24...	2:144.177	1:834.908	108.900
1924-25...	1:796.390	1:534.901	65.700
1925-26...	1:597.205	1:343.786	66.600
1926-27...	1:348.511	1:137.094	54.800
1927-28...	1:737.897	1:467.248	110.700
1928-29...	1:803.041	1:455.445	197.200
1929-30...	2:041.634	1:723.812	172.300

Del remanente se extrae una cuota para la Asistencia Pública y otra para el Hospital Militar. En el ejercicio 1926-27, esas cuotas ascendieron respectivamente a $ 26.970 y $ 30.000.

La venta de boletos de carreras en el extranjero es simplemente una parte de lo que se gasta con motivo de las carreras de caballos.

Véase, efectivamente, cuál es el movimiento del Hipódromo de Maroñas:

		1921	1925	1930
Reuniones efectuadas	N.o	70	64	56
Carreras corridas	,,	559	510	458
Caballos diferentes que corrieron	,,	467	441	493
Importe de los premios	$	837.260	822.470	882.105
Importe de los boletos jugados	,,	8:194.430	7:153.864	8:721.440

En cuanto a la ruleta de los balnearios, he aquí el monto de las cuotas adjudicadas a la Asistencia Pública por el Casino del Parque Hotel:

1919........	$ 370.637	1925........	$ 235.730
1920........	„ 478.594	1926........	„ 169.811
1921........	„ 280.352	1927........	„ 217.265
1922........	„ 145.313	1928........	„ 262.938
1923........	„ 202.526	1929........	„ 304.431
1924........	„ 208.538	1930........	„ 306.424

El Casino de Carrasco contribuyó a la Asistencia Pública con $ 494.854, $ 25.992 y $ 75.501 respectivamente en los ejercicios 1927-28, 1928-29 y 1929-30.

ADMINISTRACION DE CORREOS, TELEGRAFOS Y TELEFONOS

La ley de 1915 adjudica al Estado el monopolio de la explotación de los correos, telégrafos y teléfonos y establece que el Poder Ejecutivo fijará la fecha en que debe hacerse efectivo el monopolio de cada uno de esos servicios. Todas las rentas de la Administración de Correos, Telégrafos y Teléfonos deben aplicarse al mejoramiento de los mismos servicios. Existe un Consejo Directivo compuesto del Director de Correos, el subdirector y de cinco vocales nombrados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado, debiendo dos de ellos pertenecer al personal de la Administración de Correos. Al Consejo corresponde proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento de empleados, proyectar el presupuesto anual para ser sometido al Cuerpo Legislativo y gestionar la destitución de empleados ante el Senado.

Es el menos favorecido de nuestros Consejos de Administración.

Piezas postales movilizadas

Reproducimos a continuación las cifras relativas al movimiento de piezas recibidas y expedidas por los correos de toda la República, en el curso de algunos de los años del pe-

ríodo 1880-1927 (en la primera columna va el movimiento total y en las otras dos los rubros más importantes de esa columna):

AÑOS	Total de piezas	Cartas franqueadas	Impresos
1880......	2:247.186	938.402	1:216.398
1885......	12:203.381	2:860.070	8:876.805
1890......	21:534.209	6:091.462	14:349.798
1895......	30:984.222	7:962.393	21:041.258
1900......	44:751.914	9:988.546	32:190.525
1905......	80:777.891	14:698.919	58:616.482
1910......	94:953.153	21:802.942	67:684.908
1915......	99:897.838	23:415.867	72:092.990
1920......	133:491.968	40:050.073	87:382.523
1925......	130:645.748	37:310.430	86:015.181
1930......	136:446.229	39:850.048	87:935.164

Monto de los ingresos (indicamos los dos más importantes) y de los egresos:

AÑOS	Ingresos del Telégrafo	Ingresos de Correos	Total de ingresos	Total de gastos
1907...	99.724	428.393	578.007	440.725
1910...	120.950	502.978	653.386	582.715
1915...	185.373	494.035	726.711	813.289
1920...	305.466	687.493	1:386.927	1:067.059
1925...	341.144	901.999	1:606.769	1:676.172
1930...	353.615	1:180.293	2:573.481	2:663.463

TELEGRAFOS

La estadística de 1930 arroja las siguientes cifras:

Extensión de las líneas	12.134 kilómetros
Número de oficinas	273
Empleados y obreros	1.634
Telegramas de todo género, incluyendo particulares, oficiales y de servicio (los particulares aisladamente 2:005.096)	4:489.972

Están comprendidos el Telégrafo Nacional, la Compañía Telegráfica del Río de la Plata, la Compañía Telegráfica-Telefónica del Plata, la Compañía Western, la Compañía All America Cables, la Compañía Ital-Cable y las líneas de los ferrocarriles.

De las cifras globales que hemos dado coresponden al Telégrafo Nacional 4.316 kilómetros de líneas, 86 oficinas, 924 empleados y obreros y 1:361.936 de telegramas de todo género (1:267.088 procedentes de particulares).

Véase el movimiento de despachos del Telégrafo Nacional en el transcurso de 20 años:

	Recibidos	Expedidos
1910.........	382.748	341.278
1915.........	553.451	493.519
1920.........	799.408	727.224
1925.........	671.587	622.213
1930.........	759.871	684.191

Las cifras que subsiguen son relativas al servicio de radiocomunicaciones:

	Recepción	Expedición
1916.........	5.045	2.095
1920.........	21.402	10.136
1925.........	25.237	10.194
1930.........	12.351	7.348

Teléfonos

En 1930 funcionaban 25 empresas telefónicas, con 80.275 kilómetros de líneas, 28.988 abonados, 1.470 empleados y obreros y un promedio diario de 273.425 comunicaciones.

Dos de esas empresas, actuaban en Montevideo con 19.637 abonados, 951 empleados y obreros y un promedio diario de 188.500 comunicaciones.

Hasta ahora han continuado los teléfonos a cargo de compañías particulares, en forma precaria y revocable. Pe-

ro se ha llamado ya a licitación para establecer el servicio automático por cuenta del Estado, poniéndose así término al régimen de las concesiones particulares.

CONVIENE AUMENTAR LOS MONOPOLIOS

Hay, como se ve, una notable tendencia en la legislación del Uruguay a favor de la autonomía industrial de los monolios oficiales. La ley del Banco de la República realiza plenamente ese desiderátum y en torno de ella se van modelando los demás monopolios, hasta alcanzar seguramente en breve plazo la misma absoluta libertad de acción en materia de nombramiento y destitución de empleados, en materia de formación de presupuestos y en materia de funcionamiento industrial.

Bajo la presión de esa tendencia sana pierden cada día terreno, entre nosotros, los prejuicios y prevenciones contra los monopolios oficiales, y más lo perderían si la Asamblea reglamentara la única función grave que todavía se reserva al Gobierno: el nombramiento de directorios, sustituyendo la designación directa por un procedimiento que diera entrada al voto del Presidente de la Cámara Nacional de Comercio, del Presidente de la Alta Corte de Justicia y Presidentes de las dos ramas del Cuerpo Legislativo.

Con ese complemento quedarían los monopolios del Estado en las mismas condiciones que la mejor organizada de las empresas privadas y desaparecería toda duda acerca de la necesidad de ensanchar rápidamente el dominio industrial del Estado y de ir a una reforma tributaria fecunda sobre la base de la supresión de la mayoría de los impuestos de consumo que restringen actualmente nuestra capacidad inmigratoria.

Podríamos monopolizar el alcohol, las bebidas alcohólicas, el vino, la cerveza, el tabaco, los fósforos, la pesca, las aguas corrientes, los tranvías eléctricos, los ferrocarriles, el ahorro nacional e incorporar a la riqueza colectiva otros dos rubros de fuerte rendimiento también, pero fuera de la es-

fera monopolista: la adquisición del mayor número de tierras y la plantación de bosques.

El alcohol, está actualmente monopolizado de hecho. Sólo existe una empresa productora. La legión de destiladores particulares que en Francia obstaculiza la reforma, apenas se encuentra representada entre nosotros por unos pocos agricultores que destilan alcohol para el encabezamiento de sus propios vinos. Estamos, por lo tanto, colocados en una situación ideal para expropiar las existencias de la única empresa que funciona y para poner término a la insignificante destilación de los viticultores. (1)

Las bebidas alcohólicas, están explotadas por una docena de licoristas, en cruda guerra de precios, a expensas de la salud del consumidor. Varias veces ha surgido, entre esas mismas empresas, el pensamiento de una refundición salvadora, lo que importa decir que el establecimiento del monopolio oficial encontraría la simpatía de los propios interesados.

La cerveza está monopolizada por dos únicas empresas. También realiza, en consecuencia, el ideal de la concentración industrial que se proclama corrientemente como base para la intervención del Estado.

Mucho más distribuida está la elaboración de vinos, pero es tan intensa la competencia entre los productores que no suscitaría protestas serias la idea de monopolizar la vinificación sobre la base de una gran bodega nacional, que comprara a precios razonables la uva de todo el país.

Se trata de cuatro productos: el alcohol, las bebidas alcohólicas, la cerveza y el vino, que pueden y deben soportar fuertes tributos fiscales, sin mengua de la buena calidad del artículo, que hay necesidad de asegurar en holocausto a la higiene pública.

(1) El dominio industrial del Estado fue ampliado considerablemente en 1931, mediante la creación de la "Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland", con el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y del carburante nacional, importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y establecer fábricas de portland.

ALGUNAS CIFRAS ACERCA DEL TABACO

El tabaco está actualmente representado por algunas pequeñas zonas de cultivo, y por un centenar de fábricas (72 en Montevideo y 28 en campaña) en cruda competencia. También en este caso el acuerdo sería fácil, para ir sin vacilaciones al estanco, a un estanco absoluto de la producción y de la venta, porque es el único medio de combatir el amplio contrabando que se realiza actualmente. Paul Leroy Beaulieu, que es uno de los pontífices de la escuela individualista, y que como tal ataca los monopolios industriales del Estado, cuando se encara con el estanco de la fabricación y de la venta del tabaco en Francia, confiesa sin ambajes que no puede existir "un procedimiento más cómodo y menos vejatorio para percibir un impuesto enorme sobre ese producto".

¿Cuánto consume el Uruguay en materia de cigarros y tabacos y cuánto redituaría al Fisco su monopolio?

He aquí las cifras correspondientes al consumo del quinquenio 1926 - 1930:

ARTICULOS	1925-26 Kilog.	1926-27 Kilog.	1927-28 Kilog.	1928-29 Kilog.	1929-30 Kilog.
Cigarros habanos	3.603	2.998	3.483	3.237	3.838
Cigarros no habanos ..	157.806	124.840	164.066	137.504	99.730
Cajilla de 10 cigarrillos	9.280	19.113	16.850	16.517	11.492
Cajilla de 20 cigarrillos	396.355	401.378	413.172	441.971	451.907
Paq. tabaco 50 gramos	1:536.675	1:641.940	1:582.104	1:590.422	1:659.277
Latas tabaco	102.054	69.736	64.136	49.126	50.002

Véase como se distribuye por departamentos el consumo del año 1929-30:

DEPARTAMENTOS	Consumo total Kilogramos	Población en 1929	Consumo por habitante
Artigas	6:430.575	45.892	0.140
Canelones	180:827.600	170.809	1.059
Cerro Largo	15:349.250	81.028	0.189
Colonia	147:532.700	107.988	1.366
Durazno	64:438.650	78.689	0.819
Flores	31:654.045	29.582	1.070

DEPARTAMENTOS	Consumo total Kilogramos	Población en 1929	Consumo por habitante
Florida	111:631.445	89.534	1.247
Lavalleja	93:248.030	98.452	0.947
Maldonado	62:548.700	55.815	1.121
Paysandú	73:849.655	68.750	1.074
Río Negro	41:000.150	38.742	1.058
Rivera	1:891.875	62.370	0.030
Rocha	45:624.900	67.754	0.673
Salto	21:198.730	82.846	0.256
San José	93:220.350	84.629	1.101
Soriano	103:327.410	75.231	1.373
Tacuarembó	39:167.800	86.614	0.452
Treinta y Tres ..	34:640.715	56.770	0.610
Campaña	1.167:582.580	1:381.495	0.845
Capital	1.108:663.870	468.634	2.366
Total General ...	2.276:246.450	1:850.129	1.230

Tal es el monto de la mercadería que abona su cuota al Fisco. La Direción de Impuestos Internos de consumos calcula el consumo real de la población del Uruguay, durante el mismo año, en 2:822.993 kilogramos así distribuidos: Montevideo 851.158 kilogramos, equivalentes a 1 k. 893 por habitante; campaña, 1:971.835 kilogramos, equivalentes a 1 kilogramo 062 por habitante. La diferencia con la cifra de la estadística oficial corresponde al contrabando de tabaco brasileño a lo largo de nuestra indefensa frontera terrestre.

Pero el aporte del contrabando tiene que ser mucho mayor. Basta remontarse a períodos anteriores, de menor actividad en la defraudación fiscal, para persuadirse de ello.

Véase la estadística del decenio 1877-1886 (kilogramos):

AÑOS	Cigarros de hoja	Tabaco de hoja en rama	Tabaco negro en rama	Población
1877....	—	381.919	793.353	440.000
1878....	—	475.487	665.275	—
1879....	8.115	626.356	654.482	—
1880....	53.764	787.509	664.143	—
1881....	169.169	340.327	506.579	—
1882....	41.902	444.324	809.301	505.207
1883....	27.864	666.127	581.415	—
1884....	35.751	739.928	823.434	—
1885....	47.016	658.245	644.900	—
1886....	42.494	688.746	613.819	596.463

El consumo oscilaba entonces alrededor de 2 y ½ kilogramos de cigarros y tabacos por cabeza, cifra considerablemente mayor que la de los cuadros de la Dirección de Impuestos. No ha declinado ciertamente el vicio. Lo que ha declinado es la cifra oficial del consumo y ello por efecto de la elevación del impuesto y del incremento correlativo del contrabando. Los 2 y ½ kilogramos por habitante deben ser también los de la actualidad y entonces el consumo real de la población debe andar alrededor de cuatro y medio millones de kilogramos.

El grueso del consumo es atendido por la mercadería extranjera. He aquí a lo que se reduce el aporte de los tabacales nacionales:

1917.......	360.370 kilogramos	1924.......	227.680 kilogramos
1918.......	431.667 „	1925.......	160.280 „
1919.......	832.893 „	1926.......	186.385 „
1920.......	629.079 „	1927.......	242.172 „
1921.......	149.380 „	1928.......	298.074 „
1922.......	35.410 „	1929.......	204.046 „
1923.......	88.210 „	1930.......	210.619 „

La Dirección de Impuestos Internos de consumo calcula en la forma que subsigue el precio de los cigarros, ci-

garrillos y tabacos *pagados* por los consumidores durante el año 1930:

CLASIFICACION	Unidades	Promedio de ventas $	Producto de las ventas $
Cajillas de 10 cigarrillos (nacionales)	378.519	0.10	37.851.90
„ „ 10 „ (importados)	770.706	0.20	154.141.20
„ „ 20 „ (nacionales)	20:635.937	0.125	2:579.492.12
„ „ 20 „ (importados)	1:959.423	0.30	587.826.90
Paquetes de 50 gramos	33:185.535	0.115	3:816.336.52
Latas de 250 gramos (nacionales)	133.097	0.70	93.167.90
„ „ 250 „ (importadas)	66.910	0.75	50.182.50
Cigarros no habanos (nacionales)	16:172.750	0.025	404.318.75
„ „ „ (importados)	24:689.001	0.06	148.134.06
„ habanos (nacionales)	500	0.30	150.00
„ „ (importados)	383.350	0.45	172.507.50
			$ 8:044.109.11

Dentro de esta suma extrae el Fisco por concepto de Impuestos Internos de consumo $ 2:315.126 y por concepto de derechos de Aduana $ 624.817. En conjunto $ 2:939.943 y agregando el importe de las Patentes de Giro y lo que se percibe indirectamente sobre los demás implementos necesarios a las fábricas, pensiones a la vejez, etc., alrededor de $ 3:000.000.

El estanco podría producir el doble por la reducción de los gastos generales, por la mayor eficacia de la lucha contra el contrabando, una vez centralizada la venta y establecido el tipo de las mercaderías, y por la facilidad para dar al impuesto mayor elasticidad, sin riesgo de promover una baja en el consumo.

LOS DEMAS MONOPOLIOS

La elaboración de fósforos está reconcentrada en dos fábricas.

La pesca se explota por algunos centenares de hombres cuya vida miserable da testimonio de la mezquindad de sus rendimientos. Ellos y sus familias pasarían de buena gana al servicio del monopolio oficial, si el monopolio les

asegurase facilidades de existencia, como podría hacerlo. Se trata de una gran fuente de riqueza nacional, casi inexplotada todavía, susceptible de abaratar el consumo en todo el territorio nacional y de promover una fuerte corriente de exportación de pescado fresco y conservado. Para impulsar sus progresos se requieren dos cosas que no puede dar la industria privada: el cumplimiento efectivo de los reglamentos encaminados a garantizar el desarrollo de las crías y el establecimiento de un plan de aclimatación de nuevas especies y de selección de las existentes, que propenda al fomento de esa importantísima industria. A la cabeza del monopolio podría y debería estar el Instituto de Pesca de Punta del Este, una vez dotado de instalaciones adecuadas para los trabajos de multiplicación y selección, de barcos numerosos para la pesca, de depósitos frigoríficos en todas las ciudades del país y de fábricas de conservas.

Las aguas corrientes, explotadas actualmente por una sola empresa, ninguna dificultad oponen al monopolio. Una vez operada la transformación se podría declarar obligatorio el consumo, con evidentes ventajas fiscales y con ventajas higiénicas más evidentes todavía.

Los tranvías y los ferrocarriles figuran entre los monopolios que más induscutiblemente deben ser explotados por el Estado. De sus *tarifas únicas* o de dos o tres gradaciones a lo sumo, sea cual sea la extensión del recorrido, y de su acción general depende el doble movimiento de expansión de la población y de la riqueza nacional. Y basta esta circunstancia para persuadirse de que la actual condición del monopolio particular es y tiene que ser un puente intermediario para ir a la explotacinó oficial.

El ahorro nacional, tal como está reglamentado en Inglaterra, puede también servir de base a un excelente monopolio. Las instituciones privadas hállanse habilitadas en ese país, a la par de las oficiales, para absorber el ahorro nacional, pero tienen que verter sus fondos en el "National Debt Office", que es una corporación que depende directamente del Parlamento. Simultáneamente se podría crear el

ahorro obligatorio en las escuelas y el seguro general obligatorio, que es el ahorro de toda la población trabajadora.

Quedan las tierras y los bosques. Ni el Estado ni las municipalidades deberían desprenderse de una sola pulgada de tierra. Es necesario reservar su mayor valor futuro. Y conviene aumentar el pobre stock actual, mediante compras directas y adjudicaciones en pago del impuesto sobre herencias. Con ayuda de este último procedimiento, sobre todo, se agrandaría fuertemente el dominio colectivo en las condiciones más favorables para el Estado, como que no habría necesidad de arbitrar fondos para realizar la operación. En cuanto a plantaciones, si cada Departamento organizara un bosque de 20 ó 30.000 hectáreas de maderas de construcción, surgiría en todo el país una fuente de riqueza capaz de costear los servicios municipales y un nuevo y poderoso resorte de progresos agrícolas por la notable repercusión climatérica que tendría.

¿Pero de dónde se sacarían los fondos? Ciertamente que del crédito.

Después de haber creado una deuda de más de 100 millones de pesos, para pagar la obra destructora de las guerras civiles, bien podemos emitir otro tanto para aumentar la capacidad productora del Estado y promover la revisión salvadora de nuestro régimen tributario, que puede y debe reducirse a estas cinco fuentes: derechos de consumo sobre artículos no indispensables a la vida; derechos aduaneros protectores del trabajo nacional; impuesto general sobre el rendimiento; impuesto sobre las sucesiones; explotación de monopolios industriales y locales.

XXIV

Patentes de Invención y Marcas de Fábrica

Nuestra ley de 1853 autorizó al Poder Ejecutivo para extender patentes de privilegio exclusivo en los casos de invención, mejora de invención e importación de invención, de acuerdo con las siguientes bases:

La Nación no garantiza ni el mérito ni la prioridad de las invenciones o mejoras. Las cuestiones que se susciten sobre si el invento o mejora estaba ya en el dominio público al tiempo de la concesión, serán dirimidas por los tribunales. La duración del privilegio exclusivo es de 10 años para el inventor, de 8 para el introductor y de 6 años para el perfeccionador del invento. El aspirante al privilegio exclusivo debe presentarse al Poder Ejecutivo con una descripción exacta y suscinta del invento, muestras, dibujos o modelos, según la naturaleza de los casos, y prestar juramento de que le pertenece la priorided. El Poder Ejecutivo señalará el plazo dentro del cual deberá plantearse la industria a que se refiere la patente de privilegio.

Una segunda ley de 1885, derogatoria en parte de la que acabamos de extractar, estableció entre otras cosas, lo siguiente:

El Poder Ejecutivo podrá expedir patentes de privilegio exclusivo en los casos de invención y mejora de invención. Igual facultad tendrá en favor del industrial ya patentado en el extranjero, siempre que se encuentre dentro del primer año de explotación privilegiada y que la patente sea pedida por el mismo inventor, su apoderado o su cesionario. Los nuevos descubrimientos e invenciones en todas

las industrias confieren a sus autores el derecho exclusivo de explotación por el tiempo y las condiciones que fijen las leyes. Se entiende por descubrimientos o invenciones los nuevos productos industriales, los nuevos medios y la nueva aplicación de medios conocidos para la obtención de un resultado o de un producto industrial. No se concederán patentes de privilegio a los planes industriales, descubrimientos o invenciones que sean conocidos suficientemente en el país o fuera de él en obras, folletos o periódicos impresos, los que sean puramente teóricos y no se haya demostrado prácticamente su buena aplicación, las producciones farmacéuticas o aquellas que sean contrarias a las buenas costumbres o a las leyes de la República. La Nación no garantiza ni el mérito ni la prioridad de los descubrimientos e invenciones. Las patentes se otorgarán por 3, por 6 o por 9 años, según la voluntad del solicitante, pagándose 25 pesos anuales mientras dure el privilegio. La defraudación de los derechos del patentado será reputada delito de falsificación y castigada con imposición de multa o prisión y pago de daños y perjuicios.

El decreto - ley de 1877 estableció un Registro de Marcas de Fábrica y de Comercio. Entiéndese por marcas, — decía, — las denominaciones de los objetos o los nombres de las personas bajo una forma particular, los emblemas, los monogramas, los grabados o estampados, los sellos, viñetas y relieves, las letras y números con dibujo especial, los envases y envoltorios de los objetos y cualquier otro signo con que se quiera distinguir los artefactos de una fábrica o los objetos de un comercio. El empleo de la marca es facultativo, pero podrá ser obligatorio cuando lo requiera la conveniencia pública. La protección a favor de la marca registrada sólo durará 10 años, pero el término podrá prorrogarse indefinidamente por plazos de igual duración. La solicitud será acompañada de la marca y su descripción. Serán castigados con multa de 100 a 500 pesos o prisión de 15 días a un año, los que falsifiquen o adulteren una marca, los que pongan sobre su producto, marca ajena, los que a sabiendas vendan artículos con marca falsificada o fraudulentamente

aplicada, los que hagan poner sobre una mercadería una designación falsa con relación a la naturaleza, calidad, cantidad, número, peso, medida o el lugar o país en que haya sido fabricada o expedida. Las mercaderías con marca falsificada que se encuentren en poder de su falsificador o de sus agentes, serán decomisadas y vendidas, aplicándose su producto a la instrucción pública, sin perjuicio de las demás penas y de la acción por daños y perjuicios que pueda entablarse.

Otra ley, la de marcas de 1909, amplía en esta forma nuestro régimen legal:

Podrán usarse como marcas las denominaciones de los objetos o los nombres de las personas bajo una forma particular, los emblemas, los monogramas, los grabados o estampados, los sellos, viñetas y relieves, las franjas, las palabras o nombres de fantasía, las letras y números con dibujos especiales, formando combinación, los envases y envoltorios de los objetos y cualquier otro signo con que se quiera distinguir los artefactos de una fábrica, los objetos de un comercio o los productos de las industrias agrícolas, extractivas, forestales o ganaderas. El registro de marcas es atributivo de propiedad. La protección que acuerda el registro de una marca durará 10 años, pudiendo prorrogarse este plazo por términos iguales cada vez que venza. El que con el fin de lucrar, use, fabrique, falsifique o ejecute una marca inscripta en el Registro correspondiente por otra persona, será castigado, a querella de parte, con prisión de 12 a 15 meses. El que con el mismo propósito imite una marca, dibujo o modelo en condiciones que el consumidor pueda confundir los productos cuya marca ha sido debidamente registrada, será castigado, a querella de parte, con prisión de 9 a 12 meses.

El Congreso Internacional Sudamericano reunido en la ciudad de Montevideo en 1888 estableció con relación a las patentes de invención los siguientes principios:

Toda persona que obtenga patente o privilegio de invención en cualquiera de los Estados signatarios, disfrutará en todos los demás de los derechos de inventor, si dentro del

plazo máximo de un año hiciera registrar su patente en la forma establecida por las leyes del lugar en que pidiese el reconocimiento. Se considerará invención o descubrimiento un nuevo modo, aparato mecánico o manual que sirva para fabricar productos industriales, el descubrimiento de un nuevo producto industrial y la aplicación de medios perfeccionados con el objeto de conseguir resultados superiores a los ya conocidos. El derecho del inventor comprende la facultad de disfrutar de su invención y de transferirla a otros.

Y formuló reglas análogas en cuanto a marcas de fábrica, agregando, a título de sanción en uno y otro caso, que las responsabilidades civiles y criminales en que incurran los que dañen el privilegio del inventor y los adulteradores y falsificadores de marcas de fábrica, se harán efectivas y se determinarán con arreglo a las leyes del lugar donde se cometa el fraude o se produzca el perjuicio.

Los descubrimientos y las invenciones son resortes importantes de progreso económico y nada más justo y conveniente que asegurar el monopolio de su exclusividad, por cierto número de años, a las personas que los han realizado. Y decimos por cierto número de años simplemente, porque los provechos del descubrimiento y de la invención se recogen rápidamente por regla general, y después de algún tiempo surgen modificaciones o perfeccionamientos que anulan los primeros trabajos y reclaman las mayores facilidades para extender e impulsar los progresos sociales.

Algo parecido, en lo fundamental, ocurre con las marcas de fábrica o de comercio, que señalan el origen del producto y lo prestigian en el mercado de consumo por las condiciones de inteligencia y de honorabilidad del productor o del comerciante, constituyendo entonces una propiedad perfectamente indiscutible, que la ley debe reconocer y tutelar en provecho del dueño y en provecho de los que adquieren su producto. Existen opiniones muy autorizadas en favor del empleo obligatorio de las marcas, llegando algunas de ellas hasta el extremo de exigir la calidad de composición de los objetos. Sería sin duda alguna un medio excelente para contener la sofisticación de los grandes productos de con-

sumo. Pero las dificultades de la fiscalización oficial y las mismas exigencias de la libertad de industria, aconsejan limitar la medida a los productos cuyas cualidades el consumidor no puede apreciar sin conocimientos poco comunes y a los productos que interesan de cerca a la salud pública y que hay urgencia, por lo tanto, en vigilar.

CIRCULACIÓN

XXV

El cambio y la concurrencia

Nos hemos ocupado en los anteriores capítulos de la producción de los valores.

Debemos abordar ahora el estudio de la circulación de esos valores, es decir, la forma en que ellos pasan de manos del productor a manos del consumidor, directamente, o con ayuda de una cadena más o menos larga de agentes intermediarios.

Cuanto más adelantada se encuentra una organización económica, tanto más restringida resulta la esfera industrial de cada individuo. Mediante la aplicación amplia y vigorosa del principio de la división del trabajo, cada hombre se consagra exclusivamente a un orden determinado de valores y tiene, en consecuencia, que recurrir al acto del cambio para proveerse de todo lo demás que exige la satisfacción de sus necesidades. El agricultor produce trigo, maíz, papas; el molinero produce harinas; el panadero produce pan; el zapatero produce calzados; el médico se dedica al cuidado de la salud; el abogado a la defensa de los intereses ante los tribunales. La tarea circunscripta en esa forma determina fenómenos de cambio, mediante los cuales el productor de una sola clase de valores da a los demás el excedente que él no consume y obtiene de ellos las cosas que él no produce y de que tiene necesidad. A la división del trabajo en el seno de una misma sociedad, se agrega la división

del trabajo creado por la naturaleza o por la diversidad de aprendizaje industrial en las distintas zonas de la tierra.

LEY DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA

Están regidos los cambios por la ley de la oferta y de la demanda, según la cual cuando son muchos los que ofrecen un valor y pocos los que lo solicitan, hay depreciación o baja, mientras que cuando son muchos los que solicitan ese valor y pocos los que se encuentran en situación de ofrecerlo hay encarecimiento o suba.

Dentro de las condiciones normales y corrientes de la producción la libre concurrencia de productores y de consumidores asegura gran amplitud a la ley de la oferta y de la demanda, permitiendo, por ejemplo, que todos los que tienen trigo lo ofrezcan al mercado con el doble resultado del descenso de los precios y de la reacción contra toda tendencia personal en las transacciones. El descenso de los precios se opera por la simple lucha entre los que desean deshacerse del artículo o ganarle la clientela a los demás competidores. La impersonalidad de las transacciones se opera por efecto del establecimiento de precios corrientes y generales a todos los consumidores o adquirentes del artículo, que rigen inalterables tanto para el que tiene viva e inaplazable necesidad de realizar el cambio, como para el que se encuentra en desahogada posición, y puede esperar.

Ya hemos dicho, sin embargo, que el movimiento industrial contemporáneo tiende a la concentración de la oferta, es decir, al monopolio, y que frente al monopolio el Estado no puede permanecer de brazos cruzados, sino que debe intervenir en defensa del interés social representado por los consumidores.

No son en general muy grandes las oscilaciones del valor producidas por la ley de la oferta y de la demanda. Giran alrededor de lo que se llama el costo de producción, vale decir, la materia prima, la mano de obra, el interés y la amortización de los capitales y el beneficio del productor.

Si la suba es muy pronunciada los capitales flotantes afluyen a esa rama de la producción, que resulta más remuneradora que las demás, y si al contrario la baja se acentúa entonces algunos productores se desalientan y liquidan, restableciéndose en uno y otro caso, por el aumento o por la disminución de la oferta, el equilibrio en condiciones normales. En períodos cortos de tiempo puede una rama de la industria asegurar grandes provechos a los que la explotan, mientras no se dirigen los capitales a ella o no se divulgan determinados procedimientos de fabricación, y puede otra mantenerse en actividad a pura pérdida, en la esperanza de que se inicien reacciones salvadoras. Pero a la larga la concurrencia se impone con fuerza incontrastable y el nivel del costo de producción triunfa de todas las oscilaciones accidentales, en el sentido de la suba o en el sentido de la depresión.

LA PERMUTA Y LA COMPRA-VENTA

Puede realizarse el cambio directamente por medio de la permuta, o indirectamente por medio de la compra - venta. En el caso de la permuta el agricultor que tiene excedente de trigo lo cambia, por ejemplo, a otro productor que tiene excedente de carne. En el caso de la compra-venta el agricultor vende su trigo y con ayuda de la moneda que obtiene compra la carne o el objeto que necesita.

Ofrece grandes dificultades el cambio directo de productos. Es necesario que se encuentren la oferta y la demanda, es decir, que el agricultor se ponga en contacto con otro productor que tenga la carne que él necesita y que desee conseguir trigo en cambio de ella, coincidencia que supone investigaciones previas muy laboriosas. Es necesario, además, que los productos puedan equilibrarse, lo que no siempre es posible por su falta de divisibilidad, como en el caso de que intente cambiarse un caballo por algo que valga menos. Y se lucha, finalmente, con la dificultad de establecer una medida común de todos los valores, lo que obliga a referir el precio corriente de cada producto a la cantidad de

todos los demás productos con los cuales puede ser cambiado.

La intervención de la moneda hace desaparecer todas estas dificultades, mediante el simple desdoblamiento de la permuta en dos operaciones de rapidísima ejecución: la venta de un producto por cierta cantidad de moneda y la compra de otro producto con toda la moneda conseguida o una parte de ella.

Tal es el origen del precio, o sea el valor de una cosa expresado en moneda.

En circunstancias determinadas surge una forma mixta, que tiene algo de permuta y algo de compra-venta. Nuestros agricultores y estancieros, por ejemplo, sacan, durante todo el año, de las pulperías de campaña, los artículos de almacén y de tienda de que tienen necesidad y entregan cueros, trigo o maíz en la época de las cosechas. Parecería una simple permuta, pero no lo es, porque tanto los artículos que suministra el pulpero, como los frutos o productos que entrega el estanciero o el agricultor, se refieren siempre a la moneda y se aprecian en ella.

Hanse formulado, con relación al precio, dos reglas que en el fondo no son excepciones a la ley fundamental de la oferta y la demanda, sino aspectos o formas distintas de esa misma ley.

Una de ellas es la de Tooke, según la cual, tratándose de artículos de primera necesidad, la impresionabilidad de los hombres promueve alteraciones que no son proporcionales a las oscilaciones que haya sufrido la producción. Y la otra, es la de Minghetti, según la cual los precios se alteran no sólo por la concurrencia de los artículos de la misma naturaleza, sino también bajo la presión de los llamados sucedáneos, o sea de aquellos artículos que aunque no son iguales, pueden suplir a los otros en sus aplicaciones industriales.

Dando una forma concreta a la primera de esas observaciones, pone Necker el caso de mil hombres encerrados en una plaza, que necesitan mil panes para su subsistencia diaria. Mientras los proveedores suministran la cantidad exacta, no habrá alteración de precios, pero así que se produz-

ca el déficit de uno o dos panes y aparezca el peligro de que mueran de hambre una o dos personas, se producirá una excitación tan grande entre los compradores para escapar a la muerte, que los vendedores podrán facilmente duplicar o triplicar los precios. De una manera general puede establecerse que la abundancia o la pobreza de las cosechas agrícolas, determinan oscilaciones en los precios que no son proporcionales a las cantidades del producto, en caso de abundancia, por la competencia que se hacen los productores ante el temor de no vender, y en caso de déficit, por la competencia de los compradores ante el temor de no adquirir el producto de que tienen necesidad más o menos imperiosa.

Es igualmente cierta la observación de Minghetti, y nuestra experiencia lo comprueba con el ejemplo decisivo del descenso persistente del precio de los sebos y gorduras bajo la presión de los aceites de origen vegetal, y con el ejemplo de la depreciación de los cueros por efecto de la competencia de los papeles y cartones en algunas de sus aplicaciones industriales.

SUBAS Y BAJAS GENERALES

Ocurren con frecuencia oscilaciones rítmicas de subas y de bajas de cierta persistencia. Empieza un producto a generalizarse en el consumo, y durante varios años prevalece la suba de los precios, en razón del crecimiento constante de la demanda. Llega un instante, sin embargo, en que la abundancia de los capitales, atraídos por esa industria próspera, promueve una competencia activa, iniciándose entonces la baja, una baja que también se prolonga por espacio de años, hasta que el desaliento de los productores y de los capitalistas circunscribe la oferta y da origen a reacciones valorizadoras. Pero, como resultado final, el abaratamiento se acentúa dentro de ese movimiento rítmico, por el aumento efectivo de las fuerzas productoras, de las invenciones, de los descubrimientos, del empleo de procedimientos más perfeccionados que disminuyen el costo de producción de una manera permanente. La causa del bienestar económico creciente de la humanidad, está ahí precisamente.

Las subas y bajas de los precios pueden tener un alcance bien distinto, en el caso de que provengan de oscilaciones en el valor de la moneda. En los países que tienen circulación de papel inconvertible, la depreciación y la valorización de la moneda repercuten sobre el precio de las mercaderías. Algo semejante, aunque en menor escala, ocurre dentro del mismo régimen metálico. Se encarecen los metales preciosos admitidos en la circulación y aumenta, como es natural, su poder de compra; o se deprecian por efecto de su abundancia, y entonces disminuye su poder de compra. Como en uno y otro caso persisten las denominaciones legales de la moneda, la oscilación producida exclusivamente en el metal que sirve de vehículo puede confundirse con una suba o una baja en el valor de las mercaderías. Las tablas mercuriales, o los precios corrientes de las mercaderías, permiten destacar el verdadero origen de las oscilaciones. Basta a ese objeto formar listas de un gran número de productos y establecer periódicamente la comparación de sus precios. Es claro, por ejemplo, que si la oscilación alcanza por igual a todos los productos, habrá que atribuirla al factor monetario.

XXVI

La moneda

SUS FUNCIONES

Sirve la moneda de vehículo de los cambios, de medida común de los valores, y de valor tipo o regulador en el mercado. Son esas sus tres grandes e importantísimas funciones.

Encarada del primer punto de vista, puede decirse que la moneda es una mercancía que todo el mundo acepta fácilmente, en la persuación de que con ayuda de ella se podrá obtener, en cambio, otros objetos. El que tiene un caballo y desea deshacerse de él para adquirir una vaca, vende el caballo por cierta cantidad de monedas y compra a expensas de ella la vaca de que tiene necesidad.

Del segundo punto de vista, es evidente que una vez que el valor de todos los objetos llega a expresarse en moneda, ésta se convierte en común denominador o medida común de los cambios. Dentro de nuestro régimen monetario el valor de las cosas se expresa en pesos y en centésimos de peso, diciéndose, por ejemplo, que tal finca vale 20 mil pesos, que el kilogramo de azúcar vale 20 centésimos, que el litro de vino vale 15 centésimos, que los 100 kilogramos de trigo valen 5 pesos.

Encarada del tercer punto de vista, resulta que la moneda es el capital prestable por excelencia. Cuando un comerciante necesita mercaderías para llenar los estantes de su casa, solicita dinero a interés, y aun cuando prefiera tomar en préstamo mercaderías se obliga a devolver su importe en monedas. La moneda se convierte entonces en valor tipo

o regulador de los precios y en ella se realizan todas las transacciones, sea cual fuere el destino que se propongan darle los contratantes.

Una cuarta función desempeña la moneda: la de almacenar o condensar grandes valores en objetos de pequeño volumen, que pueden guardarse o transportarse a cualquier parte, sin gastos de consideración. Es una función importantísima en todas las etapas adelantadas de la civilización, pero muy especialmente en el comercio moderno, que exige el movimiento de sumas enormes, cuya negociación resultaría imposible o por lo menos abrumadora sin la existencia de la moneda.

CONDICIONES DE UNA BUENA MONEDA

Todos los productos de consumo extenso pueden servir y han servido de moneda. Los cueros, los animales vivos, el trigo, y muchos otros, han sido utilizados por los pueblos en el curso de su evolución económica.

Pero la moneda debe reunir ciertas condiciones que son indeclinables para el desempeño de sus altas funciones, y por no reunir esas condiciones, la misma evolución económica ha ido proscribiendo la mayoría de los productos empleados, en su tendencia fuerte y pronunciada a favor de los metales preciosos.

He aquí las principales condiciones de una buena moneda: que tenga valor como mercancía é independientemente de su función de moneda; que sea de fácil transporte; que encierre mucho valor en poco volumen; que se pueda dividir en varias piezas y refundir éstas en una sola, sin que se altere el valor; que tenga un valor más estable o fijo que las otras mercancías; que no se desgaste mucho por el uso; que tenga calidades que el criterio vulgar pueda facilmente reconocer.

El oro y la plata son los dos metales preciosos que en más alto grado reunen estas condiciones, perteneciendo actualmente la primacía al oro, a causa de la depreciación que

han promovido en la plata la abundancia de las explotaciones mineras y la orientación monetaria de los principales países del mundo.

MONOMETALISMO Y BIMETALISMO

En concepto de los monometalistas sólo debe existir un metal *con fuerza cancelatoria ilimitada.* En concepto de los bimetalistas es necesario y conveniente que coexistan en la circulación, el oro y la plata, asignándose a ambos fuerza cancelatoria ilimitada.

A los metales preciosos alcanzan también las crisis que periódicamente conmueven de arriba abajo a las grandes plazas comerciales, y es claro que el país provisto de dos metales tendrá más asegurada su estabilidad económica que el que sea tributario de uno solo, porque difícilmente la crisis que hiere al oro se producirá al mismo tiempo y con la misma intensidad que la crisis que hiere a la plata.

Surge una dificultad grande, invencible, sin embargo ¿cómo mantener la equivalencia exacta entre el valor comercial de los dos metales? La legislación francesa de principios del siglo XIX, que era bimetalista, estableció la relación legal de 1 a 15 ½, partiendo de la base de que en esos momentos un gramo de oro valía en el comercio quince gramos y medio de plata.

Si la equivalencia comercial de los dos metales fuera permanente, ningún peligro ofrecería la coexistencia de las monedas de oro y de plata. Pero el valor del oro y de la plata en barras o lingotes, es un valor que varía como el de todas las demás mercaderías, bajo la presión de la ley de la oferta y la demanda, ley soberana en el campo de los fenómenos económicos. Crece, por ejemplo, el número de minas de plata o aumenta mucho la explotación de las minas existentes o disminuye la demanda de metal blanco en las industrias en que tiene aplicación. La plata, como mercadería, es decir, bajo forma de barras o lingotes, se depreciará y, en consecuencia, por 1 gramo de oro podrá adquirir

el comercio 20, 30 ó 40 gramos de plata, en vez de los 15 ½ de la proporción legal. Ese desequilibrio entre la relación comercial y la relación legal es gravísimo, porque bastará convertir en moneda los lingotes de plata para realizar pingües negocios, con una utilidad tanto más considerable, cuanto más acentuado sea el desequilibrio producido. ¿Se dirá que la ley puede modificarse y que cada vez que se produzca una oscilación en el valor comercial de los metales el legislador puede también alterar en términos equivalentes la relación legal de las piezas amonedadas? Pero, aparte de que las oscilaciones comerciales pueden producirse a diario y se producen efectivamente, según las cantidades disponibles de metal en los grandes mercados, salta a los ojos que el valor legal de la moneda debe tener permanencia, so pena de perder ella su verdadero carácter y de quitar a los cambios toda seguridad y confianza.

La mala moneda expulsa a la buena, mientras que la buena moneda no tiene la virtud de expulsar a la mala. Tal es la regla formulada por Grésham. Cuando la ley atribuye igual valor cancelatorio a dos piezas monetarias que tienen distinto valor como mercancía, trata el comercio de acaparar la moneda más valiosa para fundirla o exportarla y traer al mercado la mercancía depreciada. Los primeros comerciantes europeos que se establecieron en el Japón, encontraron una moneda llamada "kobang", cuyo valor legal era simplemente el tercio del valor del oro que contenía. De inmediato esos comerciantes realizaron el espléndido negocio de cambio que había pasado inadvertido a los naturales, exportando la moneda como mercadería y triplicando por ese medio tan sencillo su calpital.

No hay necesidad de citar más ejemplos para persuadirse de que una vez producido, dentro del régimen bimetalista, el desequilibrio entre el valor legal de las monedas de oro y plata y el valor comercial del metal que ellas contienen, queda condenado el país a perder la moneda mejor y a quedarse con la moneda peor. Si la relación legal es de un gramo de oro amonedado por 15 ½ de plata amonedada, mientras que la relación comercial es del doble, o sea de un gra-

mo de oro en barras por 31 gramos de plata en barras, el comercio de cambio tratará de fundir o de exportar el oro y de acuñar o de importar plata, obteniendo así la duplicación de los capitales empleados en tan lucrativo negocio.

De acuerdo, pues, con la ley de Grésham el bimetalismo resulta absolutamente imposible en la práctica y tiene que ser reemplazado por el monometalismo del metal más despreciado o sea de la mala moneda. Así lo comprendieron los cuatro países de la liga monetaria que llevaba el nombre de "Unión Latina" — la Francia, la Italia, la Bélgica y la Suiza — cuando en 1876 resolvieron suspender las acuñaciones de plata ante las crecientes exportaciones de oro que conducían rápidamente al monometalismo del metal blanco.

La vieja y ardorosa controversia tiene ya un interés simplemente histórico. La Francia misma, tan fuertemente vinculada al bimetalismo, ha acabado por ampararse al patrón oro, para dar estabilidad a su moneda cruelmente castigada, como consecuencia de las emisiones de billetes durante la conflagración europea.

NUESTRA LEGISLACION MONETARIA

Nuestra ley de junio de 1862 estableció dos monedas nacionales: el peso de plata y el doblón de oro. El primero, con peso de 25 gramos 480 miligramos y ley de 917 milésimos, que se dividiría en 100 centésimos, y se acuñaría en piezas de 1 peso y de 50, 20, 10 y 5 centésimos. El segundo, con peso de 16 gramos, 970 miligramos y ley de 917 milésimos, que representaría el valor de 10 pesos plata y se acuñaría en piezas de 1 doblón, ½ doblón y ¼ doblón. Para las fracciones inferiores se acuñarían monedas de bronce en la cantidad necesaria. Mientras no se llevase a cabo la acuñación de la moneda nacional, seguirían circulando

las piezas extranjeras con arreglo a la tabla de equivalencias establecida por la misma ley (1).

La ley de bancos, dictada en marzo de 1865, modificó fundamentalmente ese régimen, mediante la declaración de que los billetes serían convertibles en *oro* sellado.

El decreto-ley de junio de 1876, partiendo precisamente de esa declaración y de otra del Poder Ejecutivo que había limitado desde el año 1870 a ½ doblón la cantidad de piezas de plata que podría entregarse en pago de derechos de Aduana — lo que importaba de hecho la revocación del doble talón y la adopción del oro como único patrón monetario —, estableció que en adelante las monedas de plata tendrían el carácter de auxiliares y sólo sería obligatorio su recibo hasta la concurrencia de 4 pesos 50 centésimos en los pagos menores de 10 pesos, hasta 10 pesos en los pagos que oscilasen de 11 a 1.000 pesos y hasta 20 pesos en los pagos que excediesen de 1.000 pesos.

En 1877 se autorizó la acuñación de $ 1:000.000 en piezas de plata de $ 1, $ 0.50, $ 0.20 y $ 0.10. En 1892 se repitió la autorización por $ 3:000.000 en las mismas proporciones, con la advertencia de que podría entregarse la mitad de esas piezas en los pagos menores de $ 10; el 20 % en los pagos de $ 10 a $ 25; el 15 % en los pagos de $ 25 a $ 100; el 10 % en los pagos de $ 100 a 500; el 5 % en los pagos de $ 500 a $ 5.000; y el 2 % en los pagos mayores.

Una ley de 1916 elevó el monto de la plata acuñada a $ 5:000.000, pero computando los $ 4:000.000 ya emitidos, los cuales serían reacuñados. Las nuevas piezas serían de $ 1 y de $ 0.50.

Posteriormente hubo nuevas reacuñaciones a expensas de las monedas existentes: $ 500.000 en 1919, $ 500.000 en 1924, $ 500.000 en 1929. Todas en piezas de $ 0.20.

---

(1) La ley de revalúo del encaje de oro y plata del Banco de la República, sancionada en 1935, estableció que el peso nacional de nuestra antigua legislación monetaria equivalía a $ 2,1932 ($ 2.20 en números redondos) de la moneda revaluada. Los 37 millones de oro del tesoro del Banco quedaron así inflados a 81 millones y los 4 millones plata a cerca de 9 millones. Cada peso revaluado equivale a 45.6 centésimos del antiguo peso.

LA MONEDA VELLON

Hemos dicho, al establecer las condiciones generales de la moneda, que ella debe tener un valor propio como mercancía, independientemente del valor que le acuerda la ley. Agregaremos que, tratándose de la moneda de valor cancelatorio ilimitado, es decir, de la que puede entregarse al acreedor en pago de la totalidad de la deuda, el valor legal debe coincidir aproximadamente con el valor comercial de la mercadería amonedada, entre otras razones por la muy concluyente de que la ley de Grésham y los cambios internacionales castigarían bien pronto al mercado que desconociera o alterara esa exacta equivalencia. Si el valor legal es mayor, se emplearía la mala moneda en pago de los saldos favorables del comercio de exportación, sin perjuicio de que en el pago de los saldos contrarios o desfavorables rigiera el valor real o de lingotes. Si el valor legal es menor, la moneda depreciada por el legislador quedaría proscripta de la plaza, desde que habría positiva conveniencia en utilizarla como mercancía.

No sucede lo mismo tratándose de la moneda divisionaria o moneda vellón, pues su valor cancelatorio puede ser más alto que su valor comercial, sin peligros ni inconvenientes de ninguna especie, mientras la cantidad circulante no exceda de los límites de las necesidades internas de la plaza. En cuanto ese límite es excedido, la moneda vellón se deprecia, en razón de la imposibilidad de exportarla por el valor que le acuerda la ley.

Las acuñaciones de níquel empezaron en 1900 y siguieron en 1909 y 1924 a razón de $ 500.000 cada vez, en piezas de 1, 2 y 5 centésimos. No podría imponerse el recibo de más de 25 centésimos en cada pago. Anteriormente habíamos tenido la moneda de cobre.

En 1929 se autorizó la acuñación de 100.000 piezas de oro de $ 5 cada una.

La misma ley autorizó la acuñación de $ 500.000 en piezas de bronce de $ 0.10.

SISTEMAS DE ACUÑACION

¿La acuñación de monedas debe estar a cargo exclusivo del Estado o puede entregarse a la libre concurrencia?

Prescindiremos de las cuestiones de derecho, que en otro tiempo han apasionado grandemente a los economistas. Bastan y sobran las razones de conveniencia general, para dar soluciones incontrovertibles. Si todos los particulares pudieran acuñar monedas, el movimiento de los cambios quedaría entorpecido a cada instante, por la necesidad de establecer en cada caso la cantidad de metal atribuida por el emisor de las monedas, tarea superior a los conocimientos y alcance de la generalidad de los hombres. La ley de Grésham se encargaría, además, dentro del caos monetario creado por la libre concurrencia, de eliminar de la circulación todas las monedas buenas y de abarrotarla de monedas malas y defectuosas. Con razón, pues, todos los países civilizados del mundo, atribuyen al Poder Público el privilegio de la acuñación, que se reduce en definitiva a la determinación de que cada moneda contiene exactamente la cantidad de metal fino que indica el cuño.

Se puede conciliar en la práctica el sistema de la acuñación oficial con la libre concurrencia, estableciéndose que las casas de moneda recibirán y acuñarán todo el metal en barras que se les entregue, mediante el pago de una cantidad muy insignificante a título de gastos del establecimiento. Claro está que esa acuñación ilimitada ha de referirse siempre al patrón monetario adoptado o, más bien dicho, a la moneda emitida con valor cancelatorio ilimitado, pues tratándose de la moneda vellón, aparte de que la cantidad es siempre limitada, salta a los ojos que el margen entre el valor legal y el valor comercial, sólo a la Nación puede pertenecer.

Son demasiado blandos el oro y la plata, y para que no se desgasten rápidamente al pasar de mano a mano en la circulación, es necesario agregarles cierta cantidad de cobre. Tal es el origen de la liga o aleación de las monedas. No existe completa uniformidad internacional acerca de las pro-

porciones que deben guardar el metal fino y el metal ordinario que se le agrega para darle dureza y resistencia. Con relación al oro, la Inglaterra ha establecido el sistema duodecimal, o sea once doce avos de metal fino y un doceavo de cobre, cuyas proporciones se establecen en decimales por la cantidad de 916.66 de oro puro sobre 1.000; y la Francia, cuyo sistema se ha generalizado a casi todos los grandes países del mundo, ha establecido la proporción decimal simple de 900 de metal fino sobre 1.000. La diferencia entre 11/12 y 9/10 es simplemente de 1/60 y sólo tiene importancia del punto de vista de la conveniencia de la uniformidad de los tipos internacionales, pues lo que vale en la moneda que se exporta es exclusivamente la cantidad de oro puro que contiene.

Nuestra legislación monetaria establece la proporción de 917 milésimos de metal fino para el oro y la de 900 milésimos para la plata. Quiere decir que hemos puesto a contribución los dos grandes sistemas, aceptando el duodecimal para el oro y el decimal para la plata. Por el momento no tenemos oro acuñado, aparte de las 100.000 piezas de $ 5 conmemorativas del centenario de la Jura de la Constitución de 1830, y ninguna necesidad lo reclama, pues gracias a la tabla de equivalencias vigentes tiene nuestro país las mejores monedas del mundo, sin gastos de acuñación de ninguna especie y sin las pérdidas que el desgaste ocasiona y que son considerables en grandes masas monetarias.

Nuestro doblón de oro ha sido y continúa siendo una simple *moneda de cuenta*, una moneda que, aunque no está acuñada, sirve de base para establecer la equivalencia de las piezas extranjeras que circulan en plaza con valor cancelatorio ilimitado. De todas las monedas extranjeras la más prestigiosa entre nosotros es la libra esterlina o soberano inglés, cuya pieza contiene, según la definición legal inglesa, 123 granos 27447, equivalentes a 7 gramos 98805 de oro del título inglés, compuesto de 11 partes de metal fino y una parte de liga, principalmente cobre. El soberano debe contener, por consiguiente, 113 granos 00160, equivalentes a 7 gramos 32238 de oro puro. Pero, como por muy perfeccionados que sean los procedimientos de acuñación, resulta

imposible obtener el peso y el título absolutamente exactos, forzoso es acordar cierta tolerancia, que la ley inglesa fija en dos décimos de grano, equivalentes a 0,01296 gramos para el peso, de donde resulta que la Casa Moneda no puede emitir soberanos que pesen menos de 123 granos 074 o más de 123 granos 474. Igual imposibilidad existe para establecer la exacta proporción del oro puro y la ley acuerda en consecuencia una tolerancia de 2 %.

Diremos, finalmente, que nuestra ley de equivalencias ha establecido los pesos y los centésimos de las monedas extranjeras, despreciando los milésimos, que en una gran cantidad de piezas pueden formar sumas relativamente apreciables. La libra esterlina tiene el valor legal de 4 pesos 70 cntésimos, siendo su equivalencia exacta de 4.705,448, lo que arroja una diferencia sensible en grandes masas, que no da base, sin embargo, a negocios de cambio ni promueve por consiguiente la exportación de la moneda inglesa.

Varias veces se ha hablado, entre nosotros, de elevar arbitrariamente el valor de las monedas extranjeras y hasta hay personas que se asombran de que las libras esterlinas valgan aquí $ 4.70, cuando del otro lado del Plata valen 5 pesos redondos. Los que así argumenten, no tienen ni la más remota idea del valor de las monedas internacionales, que se rige exclusivamente por el oro puro que contienen, de tal manera que si nosotros les asignáramos un valor arriba de esa equivalencia, tendríamos que recibirlas del exterior en pago de nuestros créditos por más de lo que valen, pero cuando fuésemos a darlas en pago de nuestras deudas las recibirían los acreedores extranjeros por su valor inferior de mercancía, descargando en consecuencia, la diferencia sobre nuestra plaza. Nosotros llamamos peso oro a una mercancía que para los argentinos representa un peso y varios centavos. Pero las denominaciones nada pesan en la balanza de pagos. Lo único que vale es el oro puro, independientemente de la equivalencia entre el valor de la moneda y el patrón o moneda de cuenta que se haya adoptado con tal o cual denominación.

XXVII

El crédito

SUS CARACTERES Y CLASIFICACIONES

El crédito es la confianza en la devolución de los valores que una persona presta a otra. El almacenero que vende al fiado, el banquero que entrega el dinero mediante el descuento de un conforme, el capitalista que hace un negocio de prenda o de hipoteca, el empleado que recibe en pago de su sueldo un billete de banco, otorgan crédito, vale decir, tienen confianza en que las mercaderías serán pagadas a su vencimiento, que el valor del conforme será satisfecho, que el dinero prestado será devuelto, que el billete será convertido en oro en el establecimiento emisor.

Si todas las operaciones se realizaran al contado la producción y la circulación de los valores serían sumamente lentas, porque supondrían la disponibilidad inmediata de los capitales representados por cada acto de cambio. Gracias al crédito las transacciones se multiplican indefinidamente y pueden realizar actos importantísimos de cambio todos los que inspiran confianza en la devolución de los valores que reciben.

El crédito constituye el principal factor de los progresos modernos, desde que coloca los capitales al alcance del que tiene más aptitud para explotarlos y permite trabajar en condiciones tan ventajosas que Bagehot llega a decir que hay una especie de prima en negociar con dinero ajeno y una desventaja en valerse exclusivamente del capital propio.

Divídese en real y personal, según que se busquen las garantías del reembolso principalmente en la afectación de bienes o en los antecedentes del deudor; y decimos principalmente porque en el crédito real se tienen muchas veces en cuenta las condiciones personales del deudor por las chicanas y dificultades a que puede dar origen la liquidación del negocio, y en el crédito personal se tienen en cuenta las condiciones de solvencia del deudor.

El crédito real subdivídese a su turno en prendario e hipotecario, según que los valores afectados salgan de la circulación o prosigan en el comercio de los hombres, sin dificultades ni trabas de ninguna especie.

El crédito personal puede clasificarse, finalmente, en varias categorías. Las más interesantes son el crédito comercial o sea el que se abre al comercio, el crédito industrial que mueve las fuentes de la producción, y el crédito de habilitación que se otorga sobre la base exclusiva de las aptitudes de un hombre para dedicarse a un género de trabajo.

ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS

Los bancos son establecimientos que concentran la demanda y la oferta de crédito, bajo forma de metálico y de títulos representativos de valores.

Entre sus principales operaciones figuran el depósito, el descuento y la emisión. Mediante el depósito consiguen los bancos sumas de valores más o menos considerables, según la confianza que inspiren y el prestigio de que gocen, pagando intereses o sin abonarlos absolutamente. Mediante el descuento anticipan el valor de los conformes comerciales no vencidos, reteniendo una pequeña diferencia, que constituye la ganancia del establecimiento, y que se gradúa por el servicio del anticipo y el riesgo que se corre. Mediante la emisión lanzan a la plaza billetes convertibles al portador y a la vista, que hacen el oficio de moneda y que se distinguen de los demás papeles de comercio en que no producen interés, en que son trasmisibles al portador por la simple entrega de mano a mano, en que son pagaderos a la vista y exigibles en todo momento.

Las dos primeras operaciones entran de lleno en el derecho comercial común. No sucede lo mismo con la tercera, que ha sido y continúa siendo considerada como un verdadero privilegio que el legislador puede y debe reglamentar en términos más o menos restrictivos, bajo forma de monopolio o de simples garantías encaminadas a asegurar la efectividad de la conversión. Es necesario, en consecuencia, examinarla por separado.

COMO SE ASEGURA LA CONVERSION DEL BILLETE

Existen dos procedimientos fundamentalmente distintos: uno que fija o reglamenta la cantidad de billetes que pueden salir a la circulación; el otro que regula la emisión sobre la base de las variaciones de la tasa del descuento.

El primero de esos procedimientos tiene su tipo más caracterizado en el Banco de Inglaterra, y el segundo tiene su representación más notable en el Banco de Francia.

De acuerdo con el acta de Roberto Peel, promulgada en el año 1844, el Banco de Inglaterra quedó dividido en dos departamentos independientes: el de operaciones bancarias comunes y el de emisión, estándo facultado este último para emitir, sin reserva metálica alguna, hasta la suma de 11 millones de libras esterlinas, con garantía de títulos de deuda pública y de otros valores de cartera igualmente inmovilizados. Esos 11 millones emanaban del capital del Banco que había sido prestado al Gobierno, y no devuelto. Agregaba el acta de Peel que en adelante no podrían fundarse nuevos establecimientos emisores, y que los mismos que existían a la sazón sólo podrían emitir una cantidad limitada de billetes, de cuya cantidad, en caso de quiebra o liquidación de la institución emisora, acrecerían dos terceras partes al Banco de Inglaterra, ensanchándose en términos equivalentes su circulación inconvertible. Arriba de ese monto preciso sólo podría emitir el Banco de Inglaterra billetes a extricta cubierta metálica, es decir, que por cada libra esterlina en papel, debería tener una libra esterlina en oro.

¿Es razonable esta reglamentación? Respecto de la emisión inconvertible puede decirse que su monto corresponde a

las exigencias del movimiento transaccional, de tal manera que aun cuando la ley no le diera ese carácter, lo tendría en la práctica. Tanto por dicha circunstancia, como por la ilimitada confianza que inspira el Banco de Inglaterra, la emisión inconvertible se mantiene prestigiosa y sin quebrantos de ninguna especie. En cuanto a la emisión convertible ha demostrado la experiencia la absoluta ineficacia de la reglamentación a que está sujeta. A los tres años de estar en vigencia el acta de Peel, estalló una grave crisis comercial y la primera medida a que hubo que recurrir fué precisamente la dè autorizar al Directorio del Banco para prescindir de la limitación a que estaba sujeto. El hecho se ha repetido invariablemente a raíz de cada gran crisis comercial, quedando así demostrado que el medio ideado no tenía la virtud que se la había atribuído de garantizar el encaje contra las alternativas de las crisis.

Mucho más racional es el otro procedimiento, el de la regulación de la emisión con ayuda de la tasa del descuento, tal como funciona en el Banco de Francia, cuyo establecimiento tenía, hasta el estallido de la conflagración europea, un máximum de emisión de seis mil millones de francos, dentro del cual gozaba de absoluta libertad para aumentar o restringir el monto circulante. Se trata de un mecanismo bien sencillo. El descuento es la principal puerta de salida de los billetes bancarios. Subiendo el tipo del descuento se restringe la salida; bajándolo se amplía. Esas subas o bajas de la tasa del descuento se regulan por el curso de los cambios extranjeros. Cuando los cambios extranjeros son desfavorables y se corre el riesgo de que el stock metálico disminuya fuertemente por la necesidad de los pagos internacionales, el Banco sube el tipo del interés y así dificulta los descuentos y defiende su encaje metálico. Cuando al contrario los cambios son favorables y el stock metálico tiende a aumentar, el Banco puede sin peligro bajar el tipo de interés y extender por ese medio la circulación de sus billetes. El propio Banco de Inglaterra aplica, dentro de los límites que le traza su estatuto reglamentario, este procedimiento, que es sin duda la única guía seria para el banquero prudente y previsor.

La legislación norteamericana vigente hasta 1914 imponía a los bancos emisores la obligación de adquirir títulos de deuda pública por el tercio de su capital realizado. Esos títulos quedaban depositados en el Tesoro Federal y en cambio de ellos se entregaban billetes de banco hasta la concurrencia del 90 % de su valor. En 1914 empezó a funcionar un nuevo y más racional sistema. Fueron creados 12 grandes bancos llamados de la Reserva Federal, en otras tantas zonas del país, con la misión principal de redescontar la cartera de los millares de bancos particulares del antiguo régimen, entregando a éstos el número de billetes que demandaran sus operaciones. Esos doce grandes bancos están obligados a tener un encaje de oro equivalente al 40 % del monto de los billetes emitidos, y se encuentran sometidos al contralor de un comité oficial, que funciona en Wáshington, el cual alza o baja la tasa del interés, según la situación del mercado, y por ese medio amplía o restringe la circulación de billetes que lanzan a la circulación los bancos particulares.

La Caja de Conversión Argentina era un establecimiento de cambio, donde se canjeaba oro por papel o papel por oro al tipo fijo de 43 centavos oro por cada 100 centavos papel. Su fundación respondió al propósito de estabilizar el valor del billete, que estaba sujeto a oscilaciones diarias. La situación de los cambios internacionales era favorable en esos momentos. El país recibía fuertes cantidades de oro en pago de sus carnes, lanas, cueros y cereales, y en la misma situación favorable permaneció durante largos años, consiguiendo con ello formar un grueso stock de 500 millones de pesos oro, en representación de una cantidad equivalente de billetes emitidos en la proporción ya indicada de 100 centésimos papel por 43 centésimos oro. Aparte de los billetes así emitidos, tenía ya la Argentina, al tiempo del establecimiento de la Caja de Conversión, trescientos millones procedentes de emisiones anteriores, sin encaje, sobre la base de la garantía del Estado. Si la situación de los cambios llegara a variar, se había argumentado desde el principio, tornándose el país de importador de oro en exportador de oro, y esa situación se prolongara, la Caja de Conversión sufri-

ría formidables sangrías y el billete correría riesgo de perder su estabilidad. Y tal es efectivamente lo que ocurrió. Por otra parte, la relación fija de un peso papel por 43 centésimos oro, que es una variante del régimen inglés, carecía de la elasticidad que requiere el movimiento circulatorio. En ciertos momentos, podía y debía ampliarse mucho más liberalmente la salida del billete, para seguir el movimiento general del país y eso era imposible dentro del estatuto de la Caja de Conversión. Fué ante ello que el gobierno argentino resolvió cambiar de sistema.

Nuestro régimen, que es también una variante del sistema inglés, ha sido siempre y continúa siendo hoy mucho más amplio. El Banco de la República, que goza del monopolio absoluto de la emisión mayor y menor, puede emitir ilimitadamente, a condición de mantener en todo momento un encaje metálico que no sea inferior al 40 % del monto de los billetes y los depósitos a la vista.

Pero aun cuando es más elástico, no por eso asegura la efectividad de la conversión. La prueba es que el establecimiento podría caer en bancarrota si en un momento de pánico se presentara a las ventanillas un número de tenedores de billetes y de depositantes de fondos que superase el porcentaje del 40 % fijado por la ley. Si el Banco de la República no ha estado expuesto a esa contingencia es porque fundamentalmente se ha preocupado de regular la emisión sobre la base de la situación del mercado, bajando o subiendo el interés según el estado de los cambios internacionales.

MONOPOLIO Y LIBERTAD DE EMISION

Dos sistemas radicalmente distintos se disputan el predominio en materia de emisión de billetes al portador y a la vista: el del monopolio y el de la libre concurrencia.

Según el primero de ellos sólo debe funcionar un banco emisor a cargo del Estado o de una compañía concesionaria a la que el Poder Público adjudique ese privilegio.

En concepto de sus sostenedores el billete bancario hace el oficio de moneda y su emisión debe estar al abrigo de

la libre concurrencia, por las mismas razones que justifican el sistema de la acuñación oficial de las piezas metálicas.

No es exacta la analogía, argumentan los adversarios. Si los gobiernos acuñan moneda, por el consentimiento universal de la doctrina y de la experiencia es simplemente por razones de alta conveniencia social, que no pueden extenderse a la emisión del billete de banco. La libre acuñación obligaría a los contratantes, en cada acto de cambio, a fiscalizar la exactitud del título y del peso de las monedas, operaciones engorrosas, principalmente la primera, que supone en el experimentador conocimientos técnicos nada comunes. Por el contrario, la apreciación del grado de confianza que merece un establecimiento bancario hállase al alcance de todo el mundo, y todo el mundo está habilitado, en consecuencia, para admitir o rechazar un billete, sin dilaciones ni exámenes previos de ninguna especie.

Sostienen también los panegiristas del monopolio que dentro del sistema de la libre concurrencia se corre el riesgo del empapelamiento del país, en razón de que cada establecimiento emisor tratará de lanzar a la circulación el mayor número posible de billetes. Tampoco es exacto, argumentan los partidarios de la libertad. Un solo banco emisor no tiene competidores y puede empapelar más facilmente al país que varios bancos concurrentes que tienen necesidad de hacerse la guerra y de convertir constantemente sus billetes, como medio de ensanchar el mercado propio.

Agregan, finalmente, los mismos panegiristas que a las plazas comerciales activas conviene la constitución de un gran banco armado del privilegio exclusivo de la emisión, porque un gran banco impulsa los progresos sociales con mayor eficacia que varios bancos concurrentes de pequeño giro. Es cierto, replican los adversarios; pero en cambio la quiebra del banco emisor único es siempre un gran desastre nacional, mientras que la quiebra de un banco concurrente tiene efectos restringidos y rara vez conmueve los fundamentos del organismo económico.

Tal es el extracto de la ardorosa controversia que durante largos años han mantenido los partidarios del monopolio y los partidarios de la libre concurrencia.

El mundo entero se va orientando ahora hacia el monopolio de la emisión, como medio de asegurar la estabilidad del billete y el eficaz contralor de la plaza, y ello como resultado del progreso general de las instituciones y la tendencia cada día más acentuada a proscribir la intervención administrativa, dándoles a los bancos monopolistas toda la absoluta autonomía que deben y pueden tener.

DISTINTAS CATEGORIAS DE BANCOS EMISORES

Del punto de vista de sus relaciones con el Estado clasifícanse los bancos emisores en cuatro categorías: bancos de Estado con monopolio de la emisión; bancos particulares con monopolio de la emisión; bancos particulares privilegiados en concurrencia con los demás bancos; bancos libres sin privilegios ni monopolios.

Los bancos de Estado son buenos o son malos, según sea bueno o malo el Estado que los administra. Constituyen, en consecuencia, un gravísimo peligro para los países que no han alcanzado el alto grado de cultura política y de estabilidad financiera y económica que requiere indeclinablemente la práctica del monopolio. Cada vez que el tesoro público atraviese por circunstancias apuradas, las arcas del Banco podrán vaciarse si así lo resuelve el apremio gubernativo y una vez consumada la absorción total o parcial del contenido de esas arcas, el fantasma del papel inconvertible surgirá inevitablemente bajo la presión de necesidades ineludibles.

Aunque en menor escala, es aplicable esa observación a los bancos particulares con monopolio, y a los bancos privilegiados en concurrencia con bancos libres, desde que a cambio del monopolio y de los simples privilegios tienen que acordar y acuerdan generalmente los establecimientos bancarios una intervención más o menos lata al Gobierno, que se ejercerá con tino o que dará lugar a la absorción de los caudales del banco, según la índole y tendencias del Gobierno llamado a actuar en cada caso. Es bien explicable, en consecuencia, la falta de uniformidad en la legislación de los grandes países.

El Banco de Inglaterra es una sociedad por acciones, que está sometida todavía al acta de Peel, que reglamenta la emisión en la forma de que ya hemos dado cuenta, y que respetando los derechos de los bancos emisores que funcionaban en 1844, asegurará algún día el monopolio a favor de aquella gran institución de crédito. Todos sus directores son nombrados por los accionistas, y del propio consejo directivo surgen el gobernador y subgobernador del Banco.

El Banco de Francia es también una sociedad por acciones, como el de Inglaterra, con la diferencia de que goza ya del monopolio de la emisión y de que el Estado nombra gobernador y subgobernador del establecimiento.

El Banco del Imperio Alemán, aunque constituido igualmente por acciones, hállase regido por un consejo que emana directamente del Gobierno y sus estatutos han respetado los derechos adquiridos por los demás bancos emisores.

Agregaremos, en lo que se relaciona con los dos primeros establecimientos de crédito, que su vinculación con el Estado fué de resultados deplorables en los primeros tiempos; que la absorción de sus caudales por el Estado condujo a la inconversión y que sólo después de rudos golpes y de un alto aprendizaje financiero, han podido encauzarse en las corrientes comerciales, sin temor a que el contagio político los arranque de su fecunda esfera de acción.

Estados Unidos, el país por excelencia de la pluralidad de bancos emisores, ha concluído desde 1914 por orientarse decididamente hacia el contralor del Estado, mediante los doce grandes bancos de la Reserva Federal y la Oficina Central que desde Wáshington dirige el movimiento bancario de todo el país, con ayuda de la tasa del descuento.

El Uruguay, que hasta 1896 ofrecía una experiencia desastrosa en materia de intervenciones del Estado, practicó después con excelentes resultados el sistema del monopolio, gracias a los progresos políticos, financieros y económicos alcanzados, y más que todo a la absoluta autonomía de que goza el Banco de la República.

REGIMEN LOCAL DE BANCOS EMISORES

Nuestra primera reglamentación general de bancos emana del decreto - ley de 1865, que autorizó el establecimiento de instituciones de depósito, emisión y descuentos sobre las siguientes bases:

Los billetes serán del mínimo de 10 pesos, convertibles en oro sellado, sin perjuicio de la facultad de emitir otros fraccionarios hasta de 20 centésimos, convertibles en la misma forma, mientras dure la escasez de cambio menor y no se dicte una ley prohibitiva. La falta de puntualidad en la conversión de un solo billete importará la suspensión y liquidación del banco emisor. La emisión en ningún caso podrá exceder del triple del capital efectivo. Los billetes fraccionarios no excederán del 20 % de la circulación del banco emisor. En los casos de liquidación o quiebra los billetes gozarán de absoluta prelación sobre los demás créditos. La autorización del Poder Ejecutivo para el funcionamiento de los bancos será por 20 años, prorrogables por períodos iguales, si así conviniera. El Poder Ejecutivo designará comisarios para la inspección y vigilancia de los bancos, estando a cargo de éstos el pago de los honorarios respectivos. El domicilio de los bancos será el de la ciudad o pueblo donde estuviesen situados, quedando en un todo sujetos a la legislación de la República. En ningún tiempo y por ninguna causa podrá el Gobierno imponer empréstitos a los bancos, ni otorgar concesiones que importen viciar la naturaleza de las instituciones de crédito. El Gobierno, en sus contratos con los bancos, será considerado a la par de los particulares y quedará sujeto, en consecuencia, a las reglas establecidas y a las leyes generales sobre la materia.

La ley de 1887 autorizó la fundación del Banco Nacional, sociedad anónima, con las siguientes concesiones:

El privilegio exclusivo de emitir cédulas hipotecsarias en toda la República. El privilegio exclusivo de recibir los depósitos judiciales y administrativos y el producto diario de todas las rentas, sin interés alguno. El derecho exclusivo de emitir billetes fraccionarios de 10, de 20 y de 50 centésimos y de

1, 2 y 5 pesos hasta el 40 % de su capital realizado. El derecho de usar el escudo de la República en sus títulos, billetes y documentos. La exención de sellos y timbres a favor de las acciones, cédulas y obligaciones y demás documentos autorizados o emitidos por el Banco. El servicio remunerado de las deudas públicas. La aceptación por las oficinas públicas, a título de metálico, de la emisión mayor y menor del banco, convertible a oro.

De acuerdo con la misma ley el Banco podría emitir en billetes mayores de 10 pesos hasta el duplo de su capital realizado, manteniendo una reserva metálica del 25 % de esos billetes. El Gobierno tendría el derecho de girar en descubierto hasta la cantidad de un millón y medio de pesos y de nombrar la tercera parte del Directorio, el Presidente del Banco y el Jefe del Departamento de Emisión.

Asumió las proporcions de un verdadero desastre este primer ensayo de intervención del Poder Público en materia bancaria. La nueva institución surgió con su capital empantanado en una especulación de títulos de deuda, los "Consolidados de 1886" que hubo que convertir en oro, mediante el empréstito de 20 millones contratado en 1888, para que el Banco pudiera empezar a funcionar. Poco tiempo después los anticipos al Gobierno, que no podían pasar de un millón y medio de pesos, excedían de cuatro millones y para reembolsarlos era necesario emitir Bonos del Tesoro y más tarde el empréstito de 2 millones de libras de 1890, a fin de rescatar los bonos y pagar otro anticipo que se aproximaba nuevamente el límite legal.

Cuando el Banco cerró sus puertas a los 3 años de fundado, todos su capital efectivo de 10 millones de pesos estaba inmovilizado en tres cuentas incobrables, quedando comprometidos además la emisión circulante, los depósitos judiciales y el saldo del empréstito contratado por la Junta Económico - Administrativa de Montevideo, de todo lo cual tuvo que responsabilizarse el Tesoro Público en las condiciones gravosas que más adelante indicaremos.

La enormidad de la caída no llevó desaliento alguno al Gobierno, el cual, al contrario, buscó empeñosamente recursos para continuar en el mismo tren, mediante emprés-

titos y leyes, como la de diciembre de 1890, que prohibía en adelante el establecimiento de nuevos bancos de emisión y disponía que los billetes del banco privilegiado serían los únicos que podrían ser recibidos por las oficinas públicas; y la de marzo de 1892, que en la imposibilidad de poner a flote al Banco Nacional, cuya liquidación se entregaba al Estado, echó las bases de una nueva institución de crédito, con facultad de emitir hasta el duplo de su capital en billetes de emisión mayor y hasta el 40 % en billetes menores convertibles en oro o en plata, a elección del Directorio, debiéndose mantener una reserva metálica equivalente al 40 % de los billetes y depósitos a la vista. El Poder Ejecutivo quedaba habilitado para girar en descubierto hasta la cantidad de un millón y medio de pesos y designar el presidente del Banco. Tampoco tuvo éxito esta tentativa. Finalmente, la ley de agosto de 1896 autorizó la creación del actual Banco de la República sobre las siguientes bases:

El capital será de 10 millones de pesos efectivos, la mitad a cargo de la Nación y el resto a cargo de los particulares que quieran suscribir las demás acciones. El Banco gozará del privilegio de emitir hasta el 50 % de su capital realizado en billetes menores de 10 pesos convertibles en oro o en plata, a elección del Directorio, y hasta el duplo de ese capital en billetes de 10 pesos y de más de 10 pesos, pagaderos en oro, con obligación de mantener una reserva en oro del 40 % de la emisión mayor circulante y de los depósitos a la vista. Vencido el término de las concesiones otorgadas a los bancos particulares, la facultad de emitir billetes pertenecerá como monopolio exclusivo al Banco de la República. Se constituirán en el Banco los depósitos judiciales con garantía prendaria del 90 % de su monto en títulos de deuda pública, por su valor corriente en plaza, y el producto de todos los fondos que recauden las oficinas públicas. El servicio de la deuda se hará por intermedio del Banco. El Banco gozará del privilegio de fundar el Monte de Piedad Nacional. Abrirá al Gobierno una cuenta corriente en descubierto hasta la suma de un millón, mientras el capital sea de 5 millones, y hasta el doble una vez que quede integrado todo el capital. La administración del Banco

corresponderá a un Directorio compuesto de siete miembros que serán nombrados por el Estado mientras no estén suscritas las acciones reservadas al público, limitándose la facultad del Poder Ejecutivo, una vez integrado todo el capital, a designar presidente y dos vocales.

Para hacer frente al pago de su aporte contrató el Estado el Empréstito Uruguayo de 1896 por la suma de $ 7:834.900 nominales, con 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, que produjo el monto efectivo de 5 millones de pesos oro.

Ya hemos dicho, al ocuparnos de los monopolios que explota el Estado, que las acciones que la Carta Orgánica reservaba al público jamás fueron emitidas y que una ley posterior convirtió al Banco de la República en Banco de Estado, y aumentó a la vez su capital, mediante la incorporación de una parte de sus utilidades anuales.

Los establecimientos particulares siguieron emitiendo billetes hasta la terminación del plazo de sus concesiones y, una vez vencido ese plazo quedó el Banco de la República como única institución emisora.

EL MOVIMIENTO BANCARIO DESDE 1913 HASTA 1930

La Inspección General de Bancos inició en 1914 la publicación de un cuadro de promedios de los saldos diarios de todos los Bancos de Montevideo. De los correspondientes al mes de diciembre, extraemos las siguientes cifras:

	DEPOSITOS			DESCUENTOS
	Cuentas Corrientes	Cuentas de Ahorro	Totales	Y ADELANTOS
1913	19:112.000	21:611.000	40:723.000	73:215.000
1914	18:912.000	16:870.000	35:782.000	67:655.000
1915	23:110.000	16:334.000	39:444.000	62:521.000
1916	32:302.000	21:361.000	53:663.000	75:201.000
1917	40:729.000	28:097.000	68:826.000	88:826.000
1918	50:185.000	34:306.000	84:491.000	107:334.000
1919	69:872.000	48:434.000	118:306.000	160:632.000
1920	74:276.000	54:531.000	128:807.000	155:311.000

	DEPOSITOS Cuentas Corrientes	Cuentas de Ahorro	Totales	DESCUENTOS Y ADELANTOS
1921	70:537.000	66:744.000	137:281.000	164:782.000
1922	65:679.000	64:882.000	130:561.000	156:359.000
1923	67:184.000	59:907.000	127:091.000	166:710.000
1924	60:071.000	55:944.000	116:015.000	170:469.000
1925	56:738.000	56:610.000	113:348.000	160:948.000
1926	67:090.000	64:092.000	131:182.000	178:368.000
1927	72:985.000	72:910.000	145:895.000	199:704.000
1928	72:047.000	80:916.000	152:963.000	203:941.000
1929	84:356.000	91:838.000	176:194.000	220:842.000
1930	89:771.000	100:411.000	190:182.000	249:717.000

Abarca el cuadro que antecede la totalidad del movimiento bancario del Uruguay. Dentro de él figura el Banco de la República con las siguientes cifras correspondientes también al mes de diciembre:

	DEPOSITOS Cuentas Corrientes	Cuentas de Ahorro	Totales	DESCUENTOS Y ADELANTOS
1913	6:589.000	4:387.000	10:976.000	32:447.000
1914	7:445.000	3:857.000	11:302.000	34:250.000
1915	10:551.000	4:752.000	15:303.000	32:259.000
1916	14:695.000	6:181.000	20:876.000	35:306.000
1917	19:905.000	8:842.000	28:747.000	41:330.000
1918	23:722.000	11:947.000	35:669.000	56:160.000
1919	32:110.000	16:864.000	48:974.000	85:710.000
1920	44:622.000	18:696.000	63:318.000	90:819.000
1921	38:443.000	23:695.000	62:138.000	89:314.000
1922	37:470.000	26:378.000	63:848.000	89:278.000
1923	34:003.000	28:849.000	62:852.000	94:607.000
1924	33:901.000	30:504.000	64:405.000	99:354.000
1925	31:379.000	31:245.000	62:624.000	93:066.000
1926	37:710.000	35:304.000	73:014.000	108:276.000
1927	42:168.000	40:821.000	82:989.000	124:256.000
1928	42:148.000	45:056.000	87:204.000	119:889.000
1929	46:493.000	48:943.000	95:436.000	128:523.000
1930	48:352.000	49:970.000	98:322.000	146:265.000

En todas las columnas se observa un progreso considerable.

Este tercer cuadro relativo al Banco de la República, refleja, desde la fundación del establecimiento en 1896, el movimiento de cinco de los principales rubros de los balances de fin de año:

AÑOS	Capital Integrado	Encaje Metálico	Emisión Circulante	Depósitos Generales	Colocaciones Generales
1896.....	5.000.000	2.268.000	1.431.000	1.225.000	5.565.000
1897.....	5.020.000	1.811.000	1.312.000	1.565.000	6.262.000
1898.....	5.038.000	3.554.000	3.872.000	1.274.000	6.786.000
1899.....	5.058.000	4.049.000	4.866.000	2.541.000	8.587.000
1900.....	5.084.000	4.023.000	5.034.000	2.573.000	8.916.000
1901.....	5.119.000	5.500.000	5.587.000	3.651.000	9.241.000
1902.....	5.153.000	1.314.000	6.536.000	4.555.000	10.369.000
1903.....	5.189.000	6.285.000	7.020.000	4.898.000	11.310.000
1904.....	5.223.000	9.263.000	7.020.000	3.774.000	7.406.000
1905.....	5.282.000	7.705.000	9.471.000	4.798.000	12.409.000
1906.....	5.327.000	8.946.000	11.131.000	6.214.000	14.418.000
1907.....	6.399.000	10.592.000	13.084.000	7.314.000	17.134.000
1908.....	6.563.000	11.414.000	15.306.000	8.158.000	19.944.000
1909.....	6.954.000	20.037.000	16.692.000	17.676.000	24.032.000
1910.....	7.531.000	18.150.000	18.077.000	15.173.000	27.080.000
1911.....	9.248.000	16.389.000	23.900.000	17.409.000	34.205.000
1912.....	11.076.000	15.472.000	27.999.000	17.593.000	40.814.000
1913.....	12.063.000	12.086.000	21.538.000	8.937.000	30.834.000
1914.....	12.750.000	13.863.000	26.108.000	9.348.000	33.958.000
1915.....	13.883.000	23.642.000	31.579.000	13.273.000	33.985.000
1916.....	14.895.000	34.075.000	36.565.000	19.392.000	35.949.000
1917.....	15.748.000	43.042.000	42.605.000	26.284.000	41.877.000
1918.....	16.741.000	48.088.000	55.650.000	32.833.000	57.106.000
1919.....	18.683.000	57.739.000	73.898.000	48.510.000	83.814.000
1920.....	20.336.000	58.170.000	64.860.000	58.199.000	86.327.000
1921.....	21.228.000	57.552.000	66.339.000	57.513.000	88.391.000
1922.....	21.228.000	58.029.000	64.120.000	59.205.000	86.214.000
1923.....	21.228.000	57.938.000	68.970.000	58.290.000	91.955.000
1924.....	23.885.000	57.995.000	68.500.000	60.802.000	95.245.000
1925.....	24 595.000	58.278.000	63.507.000	57.577.000	88.313.000
1926.....	25.322.000	58.421.000	67.611.000	69.743.000	104.900.000
1927.....	26.068.000	60.843.000	71.787.000	79.286.000	117.758.000
1928.....	26.759.000	73.381.000	72.484.000	85.377.000	116.570.000
1929.....	26.822.000	69.441.000	71.340.000	91.249.000	120.095.000
1930.....	27.124.000	63.815.000	74.116.000	93.086.000	129.945.000

CREDITO REAL

La ley orgánica del Banco de la República destinó 200 mil pesos del capital de esa institución de crédito a la fundación de un Monte de Piedad Nacional, sobre las siguientes bases:

El interés pignoraticio sería uniforme en todo el año y en ningún caso podría exceder del 18 % anual. Las obligaciones prendarias podrían renovarse mediante el pago del interés, pero los préstamos deberían cancelarse a los dos años

de concedidos. Los préstamos se otorgarían hasta la mitad del valor fijado a la prenda por los tasadores del Banco, y en casos especiales hasta las dos terceras partes, con acuerdo del gerente, contador y tesorero. Si sacadas las prendas a remate no se obtuviese la base fijada, el déficit correría a cargo del tasador, pudiendo adjudicarse a éste la prenda. Los deudores morosos gozarían siempre de 30 días de plazo para cancelar su deuda o abonar los intereses atrasados con el recargo de un 2 % de interés punitorio. De las utilidades obtenidas se aplicaría el 50 % a aumento del capital del Monte de Piedad y el otro 50 % a la Casa Central del Banco.

Un decreto posterior de 1899 entregó al Monte de Piedad la habilitación de las Clases Pasivas, Militares y Civiles, con el descuento del 1 %, que se deduciría de los haberes respectivos. Es una de las funciones más útiles del establecimiento, que permite a los servidores de la Nación estar al día en sus pagos, sin los descuentos usurarios que sufrían en plaza.

Autorizó también la Carta Orgánica del Banco de la República al Directorio para habilitar o auxiliar el establecimiento de cajas rurales, pudiendo con tal objeto emitir obligaciones mobiliarias, con un servicio de intereses y amortización garantido por el Banco y especialmente por la cartera procedente del redescuento de los papeles de crédito de las mismas cajas rurales.

La ley de marzo de 1892 creó el Banco Hipotecario del Uruguay sobre la base de la primitiva Sección Hipotecaria del Banco Nacional, con un capital de 4 millones de pesos en títulos de deuda pública de 4 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. El nuevo establecimiento, que fué adjudicado gratuitamente a los accionistas del extinguido Banco Nacional, como medio de impedir la liquidación judicial de este último y la divulgación de las causas de su quiebra, recibió durante el plazo de 30 años el monopolio de las cédulas hipotecarias. Posteriormente, como hemos tenido oportunidad de decirlo en otro capítulo, al ocuparnos de los monopolios oficiales, fué transformado en Banco de Estado, que es como funciona actualmente.

La cédula hipotecaria es un documento que permite la movilización de la propiedad raíz en condiciones verdaderamente ventajosas para el propietario deudor y para el capitalista que desea dar a sus fondos colocación segura y remuneradora. El Banco emisor es un simple intermediario entre el que tiene dinero y el que desea tenerlo. Revisa la titulación, tasa la propiedad, otorga el contrato hipotecario y luego entrega cédulas que el deudor se encarga de negociar en la Bolsa de Comercio o en otra parte, mediante el simple traspaso de los papeles.

Entre otros antecedentes relativos al crédito real, mencionaremos la ley del año 1890, que acordó la garantía del Estado a las cédulas hipotecarias del Banco Nacional; la ley de diciembre del mismo año, que creó el registro de contratos de locaciones de bienes raíces, enfiteusis y capellanías, estableciendo que los contratos no registrados carecerían de fe en juicio y no podrían invocarse contra terceros en caso de enajenación voluntaria o forzosa de la propiedad; y dos leyes encaminadas a la difusión del crédito industrial.

Una de ellas, de prenda agraria, del año 1918, que autoriza préstamos con garantía de los ganados, productos de la ganadería, cosas muebles afectadas a una producción rural, frutos del año agrícola en pie o después de separados de sus plantas, máquinas y útiles de labranza, El deudor conserva la tenencia a nombre del acreedor. Sólo pueden intervenir el Banco de la República, las demás instituciones de crédito, los comerciantes que tengan libros rubricados y las cajas rurales. El interés no debe exceder del 8 % anual. No pueden extraerse los objetos afectados del establecimiento respectivo sin notificación del acreedor, bajo apercibimiento de presunción de fraude. El deudor que dispone de esos objetos queda expuesto a la pena de prisión desde dos meses hasta dos años.

Y la otra, de prenda industrial, del año 1928. El propietario de una industria urbana o rural, fábrica, taller o explotación agraria, que quiera gravar el inmueble relativo a su industria urbana o rural, puede comprender en el contra-

to hipotecario y como garantía de su préstamo o crédito, todas las cosas muebles accesorias a dicho bien, aunque puedan separarse del inmueble sin detrimento, como construcciones, instalaciones, maquinarias, útiles, las cuales constituirán con el inmueble afectado un solo bien industrial a los efectos del gravamen. El deudor conserva la tenencia a nombre del acreedor. Sólo pueden intervenir en estos préstamos los bancos y las instituciones comerciales que lleven libros rubricados.

SISTEMA DE COMPENSACIONES

Da origen el crédito a movimientos de valores efectivos y de títulos representativos de valores, con amplia base de cambios, que tienen su principal escenario en las casas de liquidación y en los establecimientos bancarios.

El *"Clearing house"*, o casa de liquidaciones de Londres, es una sala donde diariamente concurren los representantes de los Bancos admitidos, llevando cada uno de ellos los billetes, cheques y demás efectos comerciales que tiene contra los demás, a fin de ser canjeados o compensados por los documentos análogos de sus colegas y cubrirse las diferencias o saldos que no pueden balancearse, mediante giros contra el Banco de Inglaterra, donde todos los banqueros tienen depositada la mayor parte de sus reservas.

Es un mecanismo ingenioso que ya se ha generalizado a todas las grandes plazas comerciales, destacándose hoy por la magnitud asombrosa de sus operaciones, el Clearing de Nueva York, basado en la misma organización fundamental que el de Londres. Ahorra un tiempo considerable a los banqueros y hombres de negocios y permite, sobre todo, multiplicar indefinidamente el monto de las transacciones, sin necesidad de las masas de metálico y de billetes representativos, que de otra manera tendrían que ponerse en circulación.

Se ha atribuído la idea del "Clearing house" a una ingeniosa combinación de los porteros de Londres, que abrumados por el reparto de tarjetas de felicitación de Año Nue-

vo y Navidad, resolvieron congregarse en un punto dado para recibir cada uno de ellos, sin largas caminatas, todas las tarjetas dirigidas a sus respectivos patronos. La explicación, es sin duda alguna, fantástica, pero pone en evidencia el *modus operandi* de las casas de liquidación.

En el Uruguay funciona desde mediados de 1919. Y de la importancia de las compensaciones efectuadas instruyen las siguientes cifras:

	Número de cheques compensados	Importe de las compensaciones $
1919.......	43.620	413:582.659
1920.......	99.717	830:300.064
1921.......	90.119	557:212.012
1922.......	102.641	569:225.424
1923.......	119.273	682:637.336
1924.......	144.723	742:085.422
1925.......	167.856	658:744.767
1926.......	182.235	660:857.230
1927.......	209.878	750:352.356
1928.......	237.260	779:768.900
1929.......	256.994	882:374.490
1930.......	257.886	853:284.965

XXVIII

Cambios internacionales

DEUDAS DE PLAZA A PLAZA. — LA LETRA DE CAMBIO

Entre los distintos países del mundo existe un movimiento constante de valores.

El mercado de Montevideo, por ejemplo, compra a los productores de Inglaterra, de Francia, de Italia, de Alemania, de Bélgica, de Estados Unidos, sustancias alimenticias, tejidos, vinos, maderas y sus artefactos, papeles, hierro y sus artefactos, combustibles y productos químicos. Y al mismo tiempo vende a los consumidores de todos esos países productos de origen nacional, tales como carnes, lanas, cueros, cereales. Mediante esa doble circulación de productos la plaza de Montevideo se convierte simultáneamente en deudora y acreedora de las plazas extranjeras con las cuales está en relación comercial.

No es esa la única forma que reviste el intercambio. Los capitalistas extranjeros se han suscrito a muchos de nuestros empréstitos públicos y han constituido la mayor parte de las valiosas empresas industriales que actúan en nuestro desenvolvimiento económico, surgiendo de esa colaboración del capital una doble corriente que convierte sucesivamente a la República Oriental en acreedora y deudora, lo primero al tiempo de venir aquí los fondos, lo segundo al tiempo de reintegrarlos o de efectuar su servicio de intereses, dividendos o beneficios.

Dan origen también a créditos y deudas los viajeros que extraen dinero de su país para gastarlo en otro país, de

cuyo movimiento económico obtienen grandes resultados algunas ciudades europeas, París sobre todo, que atrae a los turistas del mundo entero; los fletes marítimos ocasionados por el transporte de mercaderías, que son muy remuneradores para las naciones de extensa marina mercante; y otros de menor cuantía que concurren al aumento de las deudas de un país y de los créditos de otro.

El caso más sencillo es el de las importaciones y exportaciones de mercaderías. Y vamos a utilizarlo para explicar el movimiento de los pagos internacionales.

Varias casas importadoras de la plaza de Montevideo compran a los productores de Inglaterra, tejidos de algodón, carbón de piedra y máquinas industriales por 2 millones de pesos. Otras casas importadoras de la plaza de Londres compran a los productores de Montevideo, carnes, cueros, lanas, sebos y cereales, también por dos millones de pesos. Si hubiera que cancelar a oro los compromisos se producirían inútilmente dos corrientes de metálico, una de Montevideo para Londres y otra de Londres para Montevideo, cada una de ellas por dos millones de pesos, perdiéndose el interés de los fondos durante el viaje, el seguro, el flete y el embalaje. Pero en el comercio moderno pasan las cosas de muy distinto modo. Los exportadores de Montevideo giran letras de cambio por el valor de sus carnes, cueros, lanas y cereales, pagaderas en la plaza de Londres. Esas letras son compradas por los introductores de la misma plaza de Montevideo, quienes las remiten a sus vendedores de algodón, carbón de piedra y máquinas, a fin de que perciban su importe y cancelen sus cuentas. Hacen a su turno igual cosa los exportadores de Londres. Y en consecuencia, habiendo perfecto equilibrio entre las compras y ventas de ambas plazas, las dos deudas se compensan sin que haya necesidad de embarcar una sola libra esterlina en oro. Rara vez existe ese perfecto equilibrio. Generalmente una de las plazas está más endeudada que la otra, y entonces hay que recurrir al metálico para el pago de los saldos o diferencias. Si la República Oriental ha exportado por valor de 2 millones y ha importado por valor de 1 millón simplemente, tendrá la plaza de Londres que remesar 1 millón de pesos oro.

LA BALANZA DE COMERCIO

Ese simple movimiento de mercaderías ha dado origen a la vieja doctrina de la *balanza de comercio,* según la cual el país que exporta más de lo que importa se enriquece con ayuda del saldo en oro, mientras que el país que importa más de lo que exporta se empobrece, porque tiene que remesar metálico al extranjero.

Es una doctrina llena de deficiencias.

La estadística de importación anota el valor de las mercaderías en el puerto de destino, con el recargo que imponen los fletes, seguros y comisiones, mientras que la estadística de exportación anota el valor de las mercaderías en el puerto de embarque, sin ninguno de esos recargos. Para el país que tiene marina mercante, sobre todo, esa divergencia de la estadística suprime del cómputo de los créditos y de las deudas valores de consideración, que muchas veces pueden cambiar la situación de las dos plazas del intercambio. El algodón, el carbón de piedra y las máquinas exportadas por la Inglaterra, que la Aduana inglesa afora en un millón como precio corriente al tiempo del embarque, son conducidos por buques ingleses y asegurados por compañías inglesas, que perciben gruesas sumas que embolsa el propio mercado exportador. En los mismos buques los exportadores de Montevideo mandan sus carnes, cueros, lanas y cereales que la Aduana inglesa anota por su valor en el puerto de destino, sin tener en cuenta que de ese valor forman parte los fletes y otros rubros que percibe el mercado inglés.

Por otra parte, el solo hecho de que un país compre mercaderías por más de lo que vende, no puede autorizar la conclusión de que marcha a su empobrecimiento. Hay que analizar las corrientes mercantiles. El excedente de las exportaciones puede emanar en ciertos casos de una fuente de riqueza pública que se agota, y el excedente de las importaciones puede responder a la necesidad de adquirir materias primas para la fabricación nacional, a la necesidad de proveerse de capitales industriales reproductivos, en forma de máquinas, ferrocarriles y empresas de todo género, que

aumentan la capacidad productora del país importador, en lugar de empobrecerlo.

Pero lo que sobre todo destruye las conclusiones de la vieja doctrina de la balanza de comercio, es el intercambio de títulos y de valores internacionales que escapan a la estadística de exportación y de importación. Los países de ahorro intenso y de interés bajo, colocan su dinero en las plazas donde el capital escasea y el interés es alto, bajo forma de suscripción a empréstitos públicos y formación de compañías industriales de todo género, y tal hecho da origen a créditos y deudas de consideración.

Los capitalistas ingleses, por ejemplo, se suscriben a un empréstito de 20 millones de pesos lanzado por el Gobierno oriental, u organizan una empresa con igual capital para establecer un ferrocarril, un banco, una estancia, una colonia o cualquier otra aplicación reproductiva entre nosotros. Al tiempo de efectuarse esas operaciones el mercado inglés, que tiene que remesar fondos, experimentará un recargo análogo al que habría producido el crecimiento de sus importaciones de productos, mientras que nosotros experimentaremos un efecto semejante al que produciría el aumento de los embarques de productos nacionales. La situación de ambos mercados no tarda en modificarse sustancialmente. El Gobierno oriental queda obligado a pagar intereses y amortización por el servicio de sus empréstitos y las compañías industriales tienen que cubrir los beneficios, dividendos o intereses de los capitales que han servido para constituirlas. Desde ese momento la plaza de Montevideo se convierte en deudora y sufre el mismo recargo que le habría impuesto un aumento de sus importaciones de productos, y la de Londres se convierte en acreedora.

Quiere decir, pues, que las deudas y créditos internacionales no están constituidos exclusivamente por el valor que anotan las estadísticas de importación y exportación y que hay que tener en cuenta otros hechos y factores de grandísima repercusión en los cambios. Las plazas más ricas del mundo no son siempre las que ofrecen saldos favorables en el movimiento de entradas y salidas de mercaderías. Suministra un ejemplo decisivo el mercado inglés, cuyas impor-

taciones superan notablemente a sus exportaciones, sin que la balanza económica o de pagos le sea desfavorable, en razón de las sumas cuantiosas que tiene colocadas en el mundo entero.

NUESTRA BALANZA DE PAGOS

Una comisión oficial fijó así nuestra balanza de pagos en 1930:

Movimiento de entradas o de crédito	$
Exportación de mercaderías	100:934.583
Rectificaciones para obtener el valor F. O. B.	3:002.918
Exportación en contrabando	504.673
Oro amonedado	8:107.975
Capitales incorporados	2:213.469
Derechos de puerto pagados por naves extranjeras	741.039
Derechos consulares recaudados en el exterior	682.031
Tránsito de mercaderías extranjeras	1:072.472
Salvamentos y reparaciones de buques extranjeros	438.445
Fondos traídos por los inmigrantes	1:000.000
Gastos de turismo	4:463.000
Servicio diplomático y consular acreditado en el país	600.000
Retribución de servicios profesionales	167.000
Patentes de invención y registros de marcas extranjeras	45.752
Derechos de autor	20.192
Propaganda comercial	100.000
Venta de billetes de lotería en el exterior	3:147.527
Donaciones	17.250
Empréstitos públicos	9:969.027
Saldo no especificado	9:496.969
	146:724.322

Movimiento de salidas o de débito	$
Importación de mercaderías	91:300.346
Rectificación para obtener el valor C. I. F.	2:593.417
Importación en contrabando	4:607.562
Oro amonedado	400.000
Compra de buques en el exterior	271.669
Explotación de películas cinematográficas ...	500.000
Obras de arte adquiridas en el extranjero...	48.500
Otras mercaderías que no figuran en la importación	551.614
Amortizaciones e intereses de deudas públicas nacionales	8:451.871
Amortizaciones e intereses de deudas municipales	1:572.062
Amortizaciones e intereses de títulos hipotecarios	227.938
Intereses y dividendos del capital extranjero	9:051.917
Rentas producidas por propiedades de residentes en el extranjero	4:467.956
Jubilados y Pensionistas	123.325
Fondos llevados por los inmigrantes	600.000
Remesas de residentes extranjeros	5.335.713
Gastos de turismo	4:894.000
Servicio diplomático y consular acreditado en el extranjero	579.428
Premios de lotería pagados al extranjero ...	1:573.633
Contribución del Gobierno para institutos internacionales	63.600
Sostenimiento de institutos nacionales en el exterior	28.089
Gastos de acuñación de monedas e impresión de billetes y títulos	89.193
Transferencias de fondos	3:489.939
Compra de títulos de deuda externa	5:795.981
Otras salidas por diversos conceptos	56.569
	146:724.322

OSCILACIONES EN EL VALOR DE LAS LETRAS

La letra de cambio se utiliza para el pago de todos los compromisos internacionales. La busca el comerciante importador para cancelar sus deudas con el fabricante extranjero a quien ha comprado sus productos. La busca el sindicato que se ha hecho cargo de un empréstito, para cubrir el monto de los títulos negociados. La busca el viajero que desea gastar sus capitales en puntos distintos de aquél en que son producidos. La busca la empresa industrial que coloca sus fondos en otro mercado. La buscan los que necesitan pagar intereses, amortizaciones, dividendos y beneficios.

Todo el que tiene que hacer un pago en plazas extranjeras prefiere naturalmente la letra de cambio, porque es un medio de cancelación infinitamente más cómodo que el embarque de metálico y porque gracias a ella puede ahorrarse parte de los gastos que supone la movilización material del dinero.

Como todos los valores, la letra de cambio está sujeta a oscilaciones.

Cuando la totalidad de las deudas de un país se equilibra con la totalidad de sus créditos, la letra de cambio estará a la par, porque la demanda de papel coincidirá exactamente con la oferta. Llegado ese extremo podrá el deudor de Montevideo conseguir mediante un peso oro una letra sobre Londres por 51 peniques 1|16. Pero, como lo hemos dicho antes, la regla general no es la de la coincidencia perfecta, sino la del desequilibrio entre la oferta y la demanda o la simple desigualdad de estado económico entre las plazas que están en relación. O los créditos a favor de Montevideo superan a las deudas que la plaza debe cubrir, y en tal circunstancia el número de los que ofrecen letras será más considerable que el número de los que deseen comprar letras; o las deudas exceden a los créditos, y entonces el número de los que demandan letras será mayor que el número de los que pueden ofrecerlas. En el primer caso la letra de cambio se depreciará, mientras que en el segundo se valori-

zará, exactamente del mismo modo y por las mismas causas que se depreciaría o se encarecería el trigo en momentos de abundancia o de escasez.

Tal es la causa más fundamental de las oscilaciones de las letras de cambio. A ella se agregan otras secundarias, como la diferencia de plazos, la diferencia de régimen monetario, el crédito que inspiran el girador y el girado, el tipo del interés del dinero y el estado económico de las plazas.

Es bien explicable la repercusión del plazo: una letra pagadera a los 90 días no puede valer lo mismo que una letra pagadera a la vista, desde que en el primer caso hay que esperar para el percibo de su importe, mientras que en el segundo se obtiene su inmediata disponibilidad. También lo es la diferencia de régimen monetario: si la letra es negociada a oro y debe pagarse en una plaza donde rige la moneda de plata o el papel inconvertible depreciado, salta a los ojos que su valor será distinto del que obtendría el mismo giro sobre un mercado en que la moneda cancelatoria fuera el oro. El tipo del interés del dinero influye sensiblemente. La letra a plazo girada sobre un país en donde el tipo del descuento está al 6 % anual, tiene que valer menos que el mismo giro sobre otro país cuyos descuentos se realizan al 3 %, puesto que las pérdidas para el que necesita liquidar el negocio tienen que ser mayores. Si el estado de la plaza donde debe efectuarse el pago es malo, la letra participará de esa causa de desprestigio, por los riesgos que habría que correr. Finalmente, cuando el girador y el girado tienen alta representación financiera la letra valdrá más que cuando intervienen en ella comerciantes de poca notoriedad, tanto por las mayores facilidades para su cobro, como por los menores quebrantos en caso de consumarse el descuento.

De acuerdo con lo que dejamos dicho las letras de cambio estarán a la par en el caso de que las sumas debidas por cada uno de los dos países al otro, sean absolutamente iguales en cuanto al monto, vencimientos, clase de moneda y demás circunstancias ya especificadas. Roto ese perfecto equilibrio las letras de Montevideo sobre Londres se cotizarán arriba de la par, vale decir, que por un peso no podrán

adquirirse 51 y 1/16 peniques, sino menor cantidad, en el caso de que la demanda de giros sea mayor que la oferta; mientras que se cotizarán abajo de la par, vale decir, que por un peso se podrán adquirir más de 51 1|16 peniques, en el caso de que la oferta de letra exceda a la demanda.

No son ni pueden ser ilimitadas las oscilaciones de que nos ocupamos. La letra de cambio es una forma de pago más cómoda y más económica que el embarque de metálico. Por eso es la preferida en las cancelaciones internacionales. Pero es claro que si por la carestía o la depreciación desaparecen sus ventajas, no habrá quien venda letras o no habrá quien las compre, según los casos. Suponiendo que las letras sobre Londres estén muy depreciadas en el mercado de Montevideo, por efecto de su extrema abundancia, los acreedores preferirán escribir a sus deudores pidiéndoles la remesa en metálico; y suponiendo que estén muy valorizadas, por efecto de la extrema demanda de la plaza, los deudores, antes que pasar por las horcas caudinas de los altos precios, preferirán encajonar oro y remitirlo directamente a sus acreedores.

Ahorran las letras los gastos representados por la pérdida del interés durante el viaje, el embalaje, el flete y el seguro. Y es justamente en torno del monto de estos cuatro gastos, que oscila normalmente su precio. Cuando los tenedores exigen un desembolso mayor conviene exportar metálico, y cuando los compradores quieren imponer a la letra un quebranto más considerable que el de esos cuatro elementos conviene pedir la remisión del metálico. Hay un caso, sin embargo, en que las oscilaciones tienen amplísimo margen: cuando la letra es negociada en una plaza regida por plata depreciada o papel inconvertible. La depreciación del billete inconvertible es hasta cierto punto ilimitada y es evidente que el valor de la letra girada, sufrirá oscilaciones proporcionales a la prima del oro. Pero fuera de ese caso extremo y de los pánicos o desconfianzas, que en ciertas circunstancias excepcionales pueden producirse, la oscilación está limitada por las economías que representa la letra de cambio con relación al embarque del metálico.

CAMBIOS FAVORABLES Y CAMBIOS DESFAVORABLES

Dícese que los cambios son favorables a una plaza dada cuando las letras que en ella se giran están depreciadas o, lo que es lo mismo, se cotizan abajo de la par; y que, al contrario, son desfavorables cuando están valorizadas o se cotizan arriba de la par.

Los cambios de Montevideo sobre Londres serán favorables en el caso de que por un peso oro pueda conseguirse 52 peniques y desfavorables en el caso de que sólo pueda conseguirse 51 peniques.

La depreciación de las letras obliga a los acreedores de Montevideo a pedir a los deudores de Londres el envío de metálico, mientras que su valorización obliga a los deudores de Montevideo a embarcar oro con destino a Londres.

Tal es el fenómeno económico que traducen las denominaciones de cambio favorable o de enriquecimiento del stock metálico, y de cambio desfavorable o de empobrecimiento de la circulación metálica. Tomadas esas locuciones en un sentido riguroso conducirían a la vieja doctrina de la balanza de comercio, con todas sus omisiones y errores de apreciación. Pero en el lenguaje moderno es más restringido y racional su alcance. Denuncian el sentido de las corrientes de metálico, esto es, si una plaza dada está en vísperas de recibir o de perder metálico, y de ninguna manera la situación económica, desde que los cambios favorables pueden provenir de un empréstito que se ha contratado en plena crisis, y los cambios desfavorables pueden emanar de compromisos contraídos para aumentar la capacidad productora en pleno tren de progreso económico.

Otras dos denominaciones conviene explicar: las de cambio alto y cambio bajo. En la negociación de las letras da una plaza el elemento fijo y la otra el elemento variable. Con un peso oro el deudor situado en Montevideo adquiere una letra sobre Londres por 50, por 51 o por 52 peniques. El elemento fijo es el peso y el elemento variable el penique. La misma plaza que da con relación a un país el ele-

mento variable, puede dar el fijo con relación a otro, como es el caso del mercado inglés en sus relaciones con Francia, donde la libra esterlina es el elemento fijo y el franco el elemento variable.

El cambio es alto cuando por un peso se obtiene mayor cantidad de peniques que los que corresponden a la par, y es bajo, al contrario, cuando se obtiene menor suma. Quiere decir entonces que la denominación "cambio alto" corresponde a la de cambio favorable y que la denominación "cambio bajo" corresponde a la de cambio desfavorable.

TABLAS DE LOS CAMBIOS

Son 7 las principales plazas del mundo que abarcan nuestro movimiento de cambios internacionales, correspondiendo en todos los casos a Montevideo el elemento fijo, vale decir, que lo que cotiza nuestra banca es el peso oro uruguayo.

Véase, con relación a esas 7 plazas, el valor de nuestro peso, cuando el cambio está a la par:

Argentina: $ 100 oro uruguayo = $ 107.20 oro argentino.

Brasil: Hasta diciembre de 1926, $ 1 oro uruguayo = 3.191 reis. Desde diciembre de 1926 $ 1 oro uruguayo = 8.645 reis.

Estados Unidos: $ 100 oro uruguayo = 103.52 dólares.

España: $ 1 oro uruguayo = 5.36 pesetas.

Francia: Hasta junio de 1928, $ 1 oro uruguayo, = 5.36 francos. Desde junio de 1928, $ 1 oro uruguayo = 26.45 francos.

Italia: Hasta diciembre de 1927, $ 1 oro uruguayo = 5.36 liras. Desde diciembre de 1927, $ 1 oro uruguayo = 19.68 liras.

Inglaterra: $ 1 oro uruguayo = 51 1|16 peniques.

He aquí ahora cuáles han sido las oscilaciones de la tasa de los cambios durante los 18 años transcurridos desde la víspera del estallido de la conflagración europea (promedios anuales).

	Pesos argentinos	Reis	Dólares	Pesetas	Francos franceses	Liras	Libras esterlinas
1913	107.27	3.191	102.62	5.74	5.42	5.43	51 3/4
1914	107.36	3.206	100.65	5.58	5.38	5.36	51 23/64
1915	108.94	3.995	99.70	5.27	5.70	6.10	52
1916	108.41	4.362	104.06	5.16	6.10	6.85	52 5/32
1917	110.80	4.293	111.11	4.76	6.35	8.74	56 17/64
1918	120.11	4.734	120.19	4.97	6.73	9.18	61 3/32
1919	110.88	4.037	109.59	5.47	9.38	10.94	60 27/32
1920	101.61	4.534	85.74	5.85	13.60	19.15	63
1921	94.87	5.404	67.06	5.09	10.05	16.68	44 41/64
1922	96.68	6.410	77.29	5.10	10.70	17.15	43 7/64
1923	102.21	7.755	77.42	5.60	13.48	17.40	43 9/64
1924	106.67	7.447	86.32	6.43	16.15	20.43	46 7/64
1925	107.20	8.106	98.14	6.86	22.88	25.85	48 31/32
1926	110.74	7.553	101.11	6.75	36.85	26.58	50 7/64
1927	105.12	8.580	100.86	6.11	25.73	20.58	50 1/32
1928	106.10	8.513	102.70	6.15	26.14	19.45	50 37/64
1929	103.53	8.320	97.75	6.70	24.89	18.56	48.11/64
1930	101.75	8.150	82.38	7.38	20.95	15.73	40 17/32

Tales son los promedios de cada uno de los años. Esta nueva tabla es relativa al promedio sobre Londres en cuatro meses que corresponden a los períodos de mayor y de menor actividad en nuestras exportaciones:

AÑOS	Enero	Abril	Julio	Octubre
1890.......	51 1/16	51 1/4	51 5/16	51 1/16
1891.......	51 9/16	51	—	51 9/16
1892.......	51 5/8	51 5/8	50 5/8	51 1/4
1893.......	51 11/16	50 15/16	50 3/4	51 1/32
1894.......	51 9/16	51 11/32	51 1/32	51 9/16
1895.......	51 11/16	51 1/4	51 1/16	51 5/8
1896.......	51 21/32	51 3/16	51 7/32	51 7/32

Años	Enero	Abril	Julio	Octubre
1897.......	51 5/8	51 1/32	51	51 3/8
1898.......	51 13/16	51 5/32	50 27/32	51 5/8
1899.......	51 7/8	51 15/32	51 3/4	52 1/32
1900.......	52 3/32	51 15/16	51 9/32	51 11/32
1901.......	51 27/32	51 25/32	51 7/32	51 25/32
1902.......	51 7/8	51 9/32	51 9/16	51 18/16
1903.......	51 21/32	51 7/8	51 9/16	51 11/16
1904.......	51 29/32	51 3/32	51 3/8	51 3/4
1905.......	51 13/16	51 9/16	51 11/16	51 11/16
1906.......	51 7/8	51 13/16	51 1/4	51 13/16
1907.......	52 5/16	51 1/2	51 9/16	51 3/4
1908.......	52 1/4	51 1/2	51 7/16	51 9/16
1909.......	51 13/16	51 7/16	51 7/16	51 13/16
1910.......	51 7/8	51 3/8	51 9/32	51 3/4
1911.......	51 27/32	51 9/32	51 3/8	51 5/8
1912.......	51 7/8	51 25/32	51 9/16	51 23/32
1913.......	52 9/32	51 11/16	51 3/8	51 7/16
1914.......	51 21/32	51 1/4	51	—
1915.......	—	—	—	—
1916.......	52 1/8	52 3/8	51 17/22	52
1917.......	53 21/32	52 17/32	53 31/32	54 3/8
1918.......	58 23/32	62 5/8	59 13/16	60 1/4
1919.......	59 3/4	60 9/22	55 3/4	58 11/16
1920.......	68 5/8	60 1/2	56 1/4	56 17/32
1921.......	49 9/32	42 1/16	40	41 15/16
1922.......	41 15/16	42 11/16	44 1/4	41 15/16
1923.......	43 7/16	43 7/32	42 5/16	39 5/16
1924.......	45 21/64	42 3/4	42 7/32	47 13/32
1925.......	49 3/4	47 3/32	48 27/32	50 5/32
1926.......	50 29/32	50 25/32	49 19/32	50 7/16
1927.......	50 17/96	50 1/4	49 1/16	50 6/16
1928.......	50 39/64	50 57/64	50 9/16	50 27/64
1929.......	50 59/64	48 105/128	48 33/64	47 15/16
1930.......	45 5/8	45 29/64	41 57/64	38 55/64

Las grandes oscilaciones de estos cuadros emanan de las trabas opuestas a la circulación internacional del oro. En épocas normales se encargan las remesas de metálico

de contener las oscilaciones de los cambios extranjeros dentro del límite que corresponde al desembolso por concepto de flete, seguro, embalaje y pérdida del interés del dinero. Pero cuando la ley dificulta o prohibe la salida del oro, entonces quedan libradas las oscilaciones a las resultancias del cómputo de los créditos y débitos de cada país, o sea a la balanza de pagos. Durante la guerra mundial nuestras carnes se valorizaron excepcionalmente y es en esos momentos cuando la moneda uruguaya adquiere fuerte prima sobre las monedas extranjeras. Pero sobreviene el descenso de nuestro comercio de exportación y en el acto pasa la prima a las monedas extranjeras.

En el curso del promedio de esos ciclos el peso uruguayo conquista el promedio de 63 peniques sobre Londres y en el segundo se deprime a 40 peniques. Son dos oscilaciones enormes frente a la paridad de 51 1|16, imposible de producirse dentro del régimen normal de la libre exportación del oro.

MEDIOS PARA CONTRARRESTAR LAS OSCILACIONES

Las oscilaciones pueden suavizarse mucho mediante el arbitraje de los cambios. Supongamos que las letras sobre Londres están depreciadas en Montevideo y valorizadas en Buenos Aires, o que las letras sobre Río de Janeiro abundan en Montevideo y escasean en Buenos Aires. En esos casos y en todos los demás análogos, que se producen corrientemente en el mercado internacional, los banqueros tratan de restablecer el equilibrio comprando letras en el mercado depreciado y localizándolas allí donde son más demandadas, exactamente como haría el comerciante que, teniendo en los depósitos de Aduana una partida de tejidos de algodón sin compradores, observara que en la plaza vecina había demanda del mismo artículo.

Cuando la balanza económica produce cambios desfavorables a una plaza puede recurrirse, y se recurre frecuentemente, a la suba de la tasa del descuento, a la disminución de las importaciones y al aumento de las exportaciones.

Cualquiera de esos tres correctivos es susceptible de mejorar los cambios, y empleados simultáneamente producen un efecto rápido y decisivo.

Al alzarse la tasa del descuento o, lo que es lo mismo, al elevarse el interés del dinero, se consigue en primer lugar defender la reserva metálica de la plaza, obligando a los tenedores de papeles comerciales a guardarlos hasta su vencimiento, y en segundo lugar atraer, con el halago de mayores lucros, el capital flotante de las plazas circunvecinas. Es un recurso del que echan mano frecuentemente, con grandes resultados, el Banco de Inglaterra y el Banco de Francia.

Al disminuirse las importaciones de mercaderías y al ensancharse las exportaciones de valores, tiene que mejorar también la situación de la plaza por efecto del predominio de los créditos sobre las deudas.

Nuestro mercado ha recurrido con éxito, en sus momentos de apuro, al arbitrio de la contratación de empréstitos en el extranjero o al más simple de la remesa de títulos a otras plazas, obteniendo en uno y otro caso resultados análogos a los que habría producido el crecimiento efectivo de su exportación de productos.

DIVERSAS CLASES DE LETRAS

Entre las letras de cambio hay algunas que representan y liquidan un negocio real entre las dos plazas, giradora y girada; otras que representan operaciones indirectas liquidadas por intermedio de una tercera plaza que no ha negociado; y otras, finalmente, que no traducen ninguna operación anterior, sino que se anticipan a ella.

Las primeras son las más generales y corrientes de todas. Una plaza ha vendido mercaderías a otra o es acreedora de ella por fondos públicos o particulares que le ha negociado o por cualquier otro concepto. Y gira letras de cambio por el importe de las cantidades de que debe ser reembolsada. Esas letras representan y liquidan una operación real y efectiva entre las dos plazas.

Las segundas traducen una operación ajena a la plaza que sirve de intermediaria. Montevideo, por ejemplo, expor-

ta productos con destino a los Estados Unidos. Pero el exportador, en vez de girar contra Norteamérica, gira contra Londres, cuya plaza actúa en tal caso como intermediaria para la liquidación del negocio. Cada vez que se trata de dos países que no tienen un movimiento comercial muy activo, hay que valerse de un tercero más amplio y prestigioso, como en este caso lo es el mercado inglés, que tiene relaciones continuas con nosotros y con Estados Unidos, y puede, en consecuencia, mediar entre ambos. De otro modo las letras no tendrían tomadores o los tendrían en términos limitados, dificultándose de todos modos su negociación.

Las terceras, finalmente, se emiten cuando las exportaciones no coinciden con las importaciones, sino que se realizan en épocas distintas del año. En lo fuerte de las importaciones habría que remesar oro por todas las compras, y en lo fuerte de las exportaciones las letras no tendrían tomadores y habría que recibir metálico del extranjero, consumándose dos movimientos de entradas y salidas costosos e inútiles. A fin de impedirlo los banqueros de un país giran letras sobre los banqueros de otro país para ser cubiertas en la época de las exportaciones, con ayuda de las letras comerciales emitidas en esa oportunidad, estableciéndose así una corriente niveladora que impide la extrema carestía y la extrema depreciación de las letras que se produciría, alternativamente, de otro modo.

UN EJEMPLO INTERESANTE

Para dar una idea de la magnitud que adquieren, en ciertas circunstancias, las operaciones de cambio sobre el extranjero, nos bastará recordar la forma de pago de la indemnización de guerra impuesta por la Alemania a Francia en 1870. La indemnización era de 5.315:758.853 francos entre capital e intereses.

El pago de esa gruesa suma podía efectuarse en oro, plata, billetes del Banco de Inglaterra, del Banco de Prusia, del Banco de los Países Bajos, del Banco Nacional de Bélgica y en billetes a la orden o letras de cambio sobre esos mismos países. Las entregas estaban así escalonadas: 500

millones 30 días después de restablecida la paz; 1.000 millones durante el año 1871; 500 millones en mayo de 1872; 3.000 millones en marzo de 1874; a cuyas sumas debían agregarse los intereses respectivos. La Francia se anticipó al último vencimiento, terminándolo en setiembre de 1873, a fin de apresurar la evacuación de las tropas alemanas.

Tres empréstitos realizó el Gobierno francés con tal objeto; el primero de ellos por 1.530 millones al Banco de Francia; el segundo mediante emisión de títulos de deuda con monto de 2.225 millones; y el tercero, en la misma forma, con monto de 3.498 millones. He aquí ahora los medios de pago empleados: compensaciones por el Ferrocarril del Este y saldo de la ciudad de París por contribución de guerra: 325:098.400 francos; billetes de bancos, monedas alemanas y oro y plata, 742:334.079 francos; letras de cambio, 4.248:326.374 francos.

Quiere decir, pues, que el grueso de la indemnización se cubrió mediante letras de cambio, figurando entre ellas las giradas contra Alemania por 2.800 millones de francos. El Gobierno francés se puso de acuerdo con todas las grandes casas bancarias de Europa para la provisión de cambios y pudo formar así una formidable cartera de 120.000 letras diferentes, representativa de una suma superior a los 5 mil millones del tributo. Los cambios obtenidos mediante el arbitrio de la suscripción de empréstitos, dieron 1:773.000 francos; los obtenidos mediante pactos con los banqueros, 700 millones; y los realizados por compras en plaza, 1.775:000.000 francos.

La colosal operación de que instruyen esas cifras fué facilitada por el crecimiento de las exportaciones francesas a raíz de la terminación de la guerra, por la abundante masa de metálico existente en la circulación y, sobre todo y ante todo, por la exportación de títulos extranjeros localizados en Francia y por la brusca cesación de nuevas compras de esos títulos, que dejaban disponibles sumas inmensas de dinero que antes de la guerra se invertían en fondos públicos y acciones de las compañías industriales de los demás países europeos.

XXIX

Las crisis comerciales

Eran frecuentes en otros tiempos las crisis de hambre. Perdíase una cosecha y no había medio de llenar el déficit causado en la alimentación nacional.

Las circunstancias han cambiado radicalmente gracias a los progresos del comercio internacional y a la rapidez de los transportes, que permiten en cualquier momento cubrir los claros de una industria con los artículos similares de otras regiones donde la producción ha dejado excedentes. Eso no quiere decir que hayan desaparecido totalmente las crisis que tienen su origen en la producción. La producción deficiente, lo mismo que la producción excesiva en una rama cualquiera de la industria, pueden provocar y provocan trastornos económicos y hasta verdaderas crisis de honda repercusión. Pero las crisis que tienen su origen en la producción ocupan actualmente el segundo rango, con relación a las que emanan de la extrema difusión del crédito, fenómeno enteramente moderno y sintomático de grandes adelantos comerciales.

En el comercio moderno es vastísima la colaboración del capital prestado bajo forma de descuentos, vales, letras de cambio, billetes de banco, acciones, títulos, hipotecas y otras colocaciones corrientes del capital.

Las operaciones a plazo ocupan un lugar más importante que las operaciones al contado y ello porque existe una gran ventaja en operar con capital prestado cada vez que

los intereses que deben pagarse por ese capital son más bajos que los beneficios que pueda obtener el comerciante o el industrial.

Toda esa montaña de operaciones y de papeles de crédito tiene por base única la reserva metálica de la plaza. De ahí la extrema delicadeza y la extrema sensibilidad del comercio moderno. Basta un desequilibrio cualquiera entre las masas de valores que pone en movimiento el crédito y la reserva metálica a cuyo alrededor giran las transacciones, para que estalle una crisis más o menos violenta, según la intensidad y proyecciones del desequilibrio que se haya producido.

¿En qué consisten, pues, y cómo pueden explicarse las crisis comerciales?

EXPLICACION DE LAS CRISIS

Según Clemente Yuglar todo mercado que ha llegado a cierto grado de desenvolvimiento recorre estas tres etapas: período de prosperidad, caracterizado por el alza general de los precios, gastos desmedidos en todas las clases sociales, extrema credulidad del público en las empresas y negocios más disparatados; período de crisis, caracterizado por una detención en la suba de los precios, que ocurre cuando el que ha comprado una cosa no encuentra nuevos compradores y tiene que lanzarse en busca de dinero para solventar sus compromisos; período de liquidación, caracterizado por la baja de los precios, la suba del interés y el retraimiento del crédito. Después de un período de calma, durante el cual la sociedad rehace sus fuerzas por el ahorro, se inicia de nuevo la suba de los precios y se recorren los mismos tres períodos ya descriptos.

Veamos ahora cómo se preparan y estallan las crisis:

El crédito, según Clemente Yuglar, permite aumentar la demanda de productos y promueve, en consecuencia, la elevación de los precios. Este impulso de valorización abre, a su turno, nuevos horizontes a las operaciones de crédito y comunica excepcional rapidez a la circulación de la mo-

neda, haciéndola intervenir en mayor número de transacciones, exactamente como ocurriría con un vagón que en vez de un viaje diario hiciera cinco o diez viajes por día. Llega, empero, un instante en que la propia valorización dificulta los cambios, y obliga a los últimos compradores a renovar sus vencimientos o recurrir al metálico. Los bancos, que son los primeros en sufrir el drenaje del oro, suben la tasa del descuento para defender sus reservas y no hay más remedio entonces que liquidar los negocios con pérdidas. La crisis consiste, por lo tanto, en la detención o cesación de la suba de los precios. Y a continuación de ella se produce un descenso rápido de todos los valores en juego, dentro de una atmósfera de grandes y profundas desconfianzas.

Para Bagehot la suba general de los precios que se produce en el período próspero, es puramente nominal, desde que el beneficio que el comerciante obtiene en sus ventas lo pierde en sus compras. Como la elevación se produce gradualmente, los que obtienen beneficios en primer término promueven la confianza en el mercado y dan impulso a todos los negocios, porque cada uno se cree más rico de lo que era antes. Si la prosperidad depende de un aumento de la producción, bastará para contenerla una fluctuación desfavorable en cualquiera de las ramas principales de la industria, por ejemplo, una mala cosecha de la agricultura y la carestía subsiguiente de los cereales. Y si proviene de la abundancia de capitales, las mismas causas generadoras de la prosperidad provocarán la crisis. La suba de los precios emanada de la abundancia de dinero, no puede ser sólida sin la incorporación de nuevos capitales. Suponiendo que bastara un millón de pesos para hacer frente al movimiento transaccional cuando los precios eran bajos, una vez producido el encarecimiento, el poder de compra del millón será mucho menor. A los efectos del encarecimiento se agregan el aumento efectivo del comercio, el ensanche de la masa transaccional en razón de todas las empresas nuevas y de todos los papeles y valores a que dan vida el período próspero, y la extrema credulidad del público, acentuándose con ello el desequilibrio entre el metálico y los valores que tiene que mover, que es la causa positiva de la crisis.

Según Horn los capitales fijos y los capitales circulantes deben coexistir en ciertas proporciones. El capital fijo representado por los edificios y por las máquinas se desgasta y además requiere la ayuda incesante del capital circulante, bajo forma de materias primas, salarios y otros conceptos. Pero el capital circulante tiende a fijarse apenas llega al nivel que permite dar empleo ventajoso a los ahorros, y si los claros que esa transformación produce no se llenan estalla la crisis, como estalla la caldera si no se alimenta de agua.

Ives Guyot, encarando esa misma doctrina de otro punto de vista, dice que las crisis comerciales provienen de un exceso de consumo. Todo capital que se hace fijo representa durante algún tiempo un verdadero consumo, por más que después de instalado y de puesto en movimiento se convierta en fuente de producción. La fijación de capitales disminuye, en consecuencia, el poder de compra y dificulta los cambios. Cuando los norteamericanos invirtieron en sus 30 mil millas de ferrocarriles alrededor de 300 millones de libras esterlinas, se produjo la formidable crisis comercial de 1876. Del mismo modo una mala cosecha puede producir una crisis, por efecto de la disminución del poder de compra de los capitales invertidos en salarios, semillas, arados, aparte de la carestía general a que puede dar origen el contraste sufrido.

Según Laveleye, finalmente, emanan las crisis de un desequilibrio producido por las exportaciones de metálico, como consecuencia obligada de cambios desfavorables. La moneda es un agente intermediario de los cambios cuyo monto lo determinan las necesidades del mercado, exactamente y por la misma razón que el número de vehículos destinados al transporte depende de la masa de mercaderías a transportarse. Si algunos vehículos faltan los transportes serán morosos y si las monedas escasean los cambios tendrán que languidecer. Verdad es que las unidades monetarias de oro y de plata pueden reemplazarse por billetes de banco, papeles a la orden, cheques, letras de cambio y warrants, cuyos descuentos se apoyan indirectamente en la reserva metálica. El mercado inglés realiza una cifra colosal de transacciones sin necesidad de la moneda, gracias a las compen-

saciones. Pero como todo el inmenso andamiaje de las operaciones a crédito reposa sobre una circulación metálica que puede estimarse en 1.500 millones de francos, es bien explicable que la exportación de algunos millones y la merma que ella origine en las arcas del Banco de Inglaterra produzcan una gran conmoción y hasta una verdadera crisis interna. Si en los momentos en que el metálico marcha al extranjero por efecto de cambios desfavorables, existen compromisos importantes y la especulación ha ensanchado fuertemente las operaciones a plazo, estalla fatalmente la crisis, en razón de que todos los que trabajan sobre la base del crédito tienen que proveerse de oro y sacrificar cuanto poseen en títulos y mercaderías, en medio de una baja asustadora. Las grandes crisis inglesas de 1810, 1818, 1825, 1847, 1857 y 1864, reconocen precisamente esa causa. Para que una crisis estalle requiérense, concluye Leveleye, estas tres circunstancias: una difusión del crédito que reduzca fuertemente el uso de la moneda metálica; un vasto comercio que de vez en cuando, por oscilaciones de la balanza, obligue a exportar metálico en gran cantidad; una plaza sobrecargada de operaciones a plazo que exijan el auxilio del crédito.

Todas estas explicaciones encierran hechos perfectamente verdaderos. Y juntas constituyen la mejor teoría de las crisis comerciales. Abarcándolas en sus grandes lineamientos, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

El ahorro de los pueblos crea incesantemente capitales que buscan colocaciones reproductivas. Cuando esos capitales disponibles abundan en una plaza se produce la fiebre de negocios, se difunde grandemente el crédito, suben los precios por el ensanche de la demanda, crecen las importaciones como consecuencia del mayor bienestar y se acentúa la tendencia del capital circulante a transformarse en capital fijo bajo forma de edificios, tierras, instalaciones industriales. Esa fiebre de la especulación y de los consumos acaba por producir un desequilibrio entre la masa de valores y el capital monetario que le sirve de vehículo, reagravándose el desastre con la exportación del oro absorbido por los saldos desfavorables del comercio exterior. El desequilibrio producido por esa doble causa restringe la demanda de va-

lores, viéndose los últimos compradores en la ineludible necesidad de liquidar con pérdidas, en medio del pánico general y de la depreciación asustadora de todos los precios. Una vez producido el derrumbe vuelven a actuar los factores del ahorro nacional, se reconstituyen los capitales dislocados por la crisis y queda la plaza en situación de reanudar su marcha, después de un tiempo más o menos considerable, según la potencia del ahorro.

Las crisis comerciales, por dolorosos que sean sus efectos, ejercen una función depuradora y altamente saludable. Suprimen las especulaciones aventuradas y obligan a reanudar el tren de progreso sobre la base de los valores más saneados. Sólo las sufren los mercados progresistas y esos mercados adelantan más sin duda alguna, que aquellos otros que por su carencia de crédito o por la atonía en que vegetan, hállanse libres de las grandes conmociones de que nos ocupamos.

¿Hasta qué punto corrobora estas conclusiones nuestra historia económica? Para averiguarlo, vamos a examinar brevemente los caracteres de nuestras principales crisis comerciales.

LA CRISIS DE 1868

La guerra civil de 1863 interrumpió el progreso económico que había iniciado vigorosamente el país durante los comienzos de la Administración Berro. Fué una lucha sangrienta, que se extendió hasta febrero de 1865 y que dió origen a la intervención armada del Imperio brasileño en favor del movimiento revolucionario.

En la víspera del cese de las hostilidades, pero cuando la plaza de Montevideo estaba bajo el amago del bombardeo, hubo que decretar el curso forzoso de los billetes de los Bancos Mauá y Comercial. Los balances correspondientes a esos días arrojaban una emisión de $ 4:327.514 y un encaje de $ 770.072.

Apenas restablecida la paz fué derogado el decreto de curso forzoso, concediéndose un respiro de tres meses a los

bancos emisores para volver al régimen metálico, lo que hicieron sin tropiezos ni dificultades de ninguna especie.

El desenvolvimiento económico, violentamente interrumpido por la guerra civil, quedó reanudado bajo la presión de las fuerzas propias del país y de las que emanaban del tratado de la triple alianza contra el Paraguay, suscrito por los Gobiernos del Brasil, de la República Argentina y de la República Oriental. Quedaba muy lejos de nosotros el teatro de la guerra y como la plaza de Montevideo servía de intermediaria al Gobierno brasileño para la remesa de fondos y a los ejércitos aliados para la provisión de artículos de guerra y de boca, surgió un vigoroso impulso que se tradujo en el incremento de las corrientes comerciales y en especulaciones de todo género, especialmente sobre la propiedad territorial, cuyos precios llegaron a inflarse de una manera desmedida. El espíritu de empresa dió forma a multitud de instituciones de crédito y de fomento territorial, llenándose con ello el mercado de papeles que adquirían niveles cada día más altos en las pizarras de la Bolsa.

Todos los resortes de la Bolsa de Comercio estaban así en plena actividad cuando llegó a Montevideo, a principios de junio de 1866, la noticia de la gran catástrofe financiera conocida bajo el nombre "viernes negro" — la quiebra de la casa Overend, Gurney y C^a^, de Londres — y el pánico que tal suceso había provocado en Inglaterra. Por más que nuestros establecimientos de crédito no se encontraban comprometidos con las casas inglesas, sufrieron inmediatamente una corrida que en pocos días arrancó del Banco Mauá un millón y medio de pesos, bajo forma de extracción de depósitos y conversión de billetes. El Gobierno adeudaba al Banco Mauá, en esos precisos momentos , un millón de pesos y sólo podía evitar la quiebra pagando la deuda o decretando la inconversión. Optóse por lo segundo, y, en consecuencia, se dictó un decreto declarando la inconversión general por el término de seis meses. Tenía el establecimiento causante del decreto una emisión de $ 2:787.938 contra un encaje de $ 538.820 en la casa matriz y de $ 288.000 en las sucursales de Salto, Paysandú y Mercedes. Hubo protestas en el comercio contra la actitud del Gobierno y contra el Ban-

co que tan liberalmente le abría su tesoro. Pero como la situación general era excelente y el término de la inconversión muy breve, poca depreciación tuvieron los billetes, cuyo monto siguió aumentando hasta cuatro millones contra un encaje de la mitad de esa cifra.

Reanudada la conversión en diciembre de 1866, hubo una nueva ráfaga de prosperidad en la plaza, por efecto del aumento del comercio de reembarco para Corrientes, Paso de la Patria y Uruguayana, que llenaba de mercaderías los depósitos de nuestra Aduana, y de buques de alto bordo el puerto de Montevideo; de la formación de empresas de progreso nacional; de la mayor intensidad de la corriente inmigratoria; de la valorización cada día más alta de la tierra; de la edificación en constante aumento; de los caminos construídos por la Municipalidad de la capital; del alza general de todos los papeles.

Ese movimiento de expansión fué detenido, a los pocos meses, por el fuerte descenso en el precio de los frutos del país; el desprestigio creciente del negocio de estancia, a causa de la inseguridad de la campaña; las continuas mortandades de ganado; las trabas opuestas por el Gobierno argentino a la corriente comercial de Montevideo con destino al ejército aliado; el cólera introducido por el ejército brasileño en Buenos Aires y Corrientes; la absorción del oro por los mercados europeos, que empobrecía la circulación de Montevideo y Buenos Aires en términos de acentuada gravedad.

El drenaje de metálico empezó a acentuarse desde mayo de 1867. Antes de finalizar el año calculaba la prensa argentina que por el puerto de Buenos Aires habían salido, en solo seis meses, alrededor de 2 millones y medio de libras esterlinas. Las alarmas de nuestro comercio y la persistente baja de los cambios denunciaban que la plaza de Montevideo sufría también fuertes extracciones. El cambio sobre Londres osciló en julio de 50 a 50 y 1|2, en agosto de 49 y 1|2 a 50, en setiembre de 50 1|8 a 50 1|4, en octubre de 50 a 50 1|2, en noviembre de 50 1|2 a 50 3|8, en diciembre de 48 y 1|2 a 48 3|4. Para colmo de males volvió el cólera a resurgir a fines del año 1867, importado de nuevo por el ejército brasileño, extendiéndose rápidamente, primero a Mercedes, lle-

vado por un pasajero de Buenos Aires, y luego a Montevideo.

A mediados de diciembre de 1867 el Banco Mauá, que ya vacilaba sobre un encaje diminuto con relación a los billetes y depósitos exigibles, gestionó y obtuvo un nuevo decreto de inconversión que, como los anteriores, se hizo extensivo a todos los bancos emisores que funcionaban a la sazón. El plazo era por seis meses. Pero la situación general del mercado era muy mala esta vez: el cólera diezmaba las poblaciones de ambas márgenes del Plata; paralizábanse las faenas saladeriles por falta de brazos; la baja de precios, especialmente en las lanas, castigaba fuertemente al comercio de exportación; los depósitos de Aduana rebosaban de mercaderías que no tenían salida; algunos de los bancos estaban realmente en estado de quiebra y acentuaban las desconfianzas reinantes, promoviendo la restricción de las operaciones a plazo, por temores de prórroga del curso forzoso; en las propias calles de Montevideo se producía una revolución seguida de persecusiones en todo el país; la corriente de oro brasileño con destino al Río de la Plata, apreciada durante el año 1867 en un millón de pesos mensuales, se debilitaba día a día por las dificultades del tesoro imperial y las exigencias decrecientes de la guerra; las prohibiciones dictadas en el ejército aliado contra el comercio ambulante, para beneficiar a los proveedores, herían de muerte al comercio de Montevideo.

Bajo esa deplorable atmósfera avanza el mes de mayo de 1868, en que los bancos debían reanudar la conversión. Había querido el Gobierno evitar la quiebra de algunos establecimientos. ¿Con qué resultado? Al dictarse el decreto de inconversión en diciembre de 1867, los siete bancos emisores tenían un encaje de $ 4:395.410, contra una emisión circulante de $ 7:610.374, destacándose en esos guarismos el Banco Mauá con un encaje de $ 1:037.621 y una emisión de $ 2:278.508, el Banco Montevideano con un encaje de $ 391.638 y una emisión de $ 1:071.631, el Banco Italiano con un encaje de $ 997.779 y una emisión circulante de $ 2:179.534. Pues bien: los balances correspondientes

misión Fiscal el monto de la emisión registrada de los cinco bancos acogidos al decreto, era el 31 de julio de $ 18:865.045. La Comisión recibió $ 7:686.037. Quedaban en circulación $ 11:179.007. Al Banco Mauá pertenecían $ 7:183.296, al Italiano $ 2:119.291, al Montevideano $ 1:234.803 y el resto a los bancos Navia y Oriental. A título de garantía entregaron los bancos cerca de $ 11:400.000, representados por $ 4:221.948 en valores de cartera, $ 5:331.475 en títulos de deuda pública y $ 1:817.074 en valores territoriales.

Una vez más quedaba aplazada la liquidación de la crisis, que debía empezar por la quiebra de los bancos amparados al decreto y de todas las grandes empresas territoriales a ellos vinculadas.

La valorización de la tierra volvió a animar a las sociedades de fomento territorial, y nuevas empresas y nuevos papeles de especulación continuaron abarrotando de malos negocios a la plaza de Montevideo.

Al finalizar el año 1868 cayó el Banco Italiano, y cayó también la Sociedad Fomento Territorial, cuyas acciones de $ 200.00 que se habían cotizado en marzo del año anterior a 520 %, declinaron a la quinta parte de su valor nominal,

al mes fijado para la conversión, arrojaban un encaje de $ 7:393.956 y una emisión de $ 13:317.771, destacándose el Banco Mauá con $ 624.948 de encaje y $ 7:133.294 de emisión.

Eran inevitables las quiebras. El propio día 1º de junio, en que debía reabrirse la conversión, el Banco Mauá cerró sus puertas y entró en liquidación. El 16 siguió su ejemplo el Banco Montevideano y el 23 hizo lo mismo el Banco Italiano. El pánico fué inmenso. Hubo que echar mano de la Guardia Nacional, del ejército de línea y de numerosas fuerzas de los buques extranjeros de guerra, para defender la Aduana y los bancos y contener a la muchedumbre herida por tantos derrumbes. Pocos meses después caían el Banco Navia y el Banco Montevideano, quedando en pie solamente el Banco de Londres y Río de la Plata y el Banco Comercial. Según el informe presentado al Juzgado de Comercio por la Comisión Verificadora, el Banco Mauá sólo tenía en Caja $ 592.000 para responder a una emisión circulante de cerca de $ 7:200.000. El activo de esa institución de crédito, después de castigado con la rebaja de un millón y medio de pesos por diferencias de avalúo, se aproximaba a trece millones, de los cuales cuatro y medio consistían en títulos de deuda pública, dos en fincas, estancias e instalaciones de

y eso mismo en un tren de tan pronunciada baja que pocos meses después cotizábanse en la Bolsa al precio de ¡4 pesos cada una! En los comienzos del año siguiente cerraron sus puertas el Banco Montevideano y el Banco Mauá por falta de recursos para pagar los depósitos y entregar el 3 % de amortización de billetes a que los obligaba el decreto de inconversión.

Después de tantos sacrificios y demoras resurgía, pues, la cuestión bancaria más amenazadora que nunca, como que se habían extendido las ramificaciones de los bancos y de las nuevas empresas creadas al amparo de la inconversión. Dos bandos antagónicos se encargaban de caldear el ambiente: el de los que opinaban que vencido el plazo de los 20 meses debía volverse sin contemplación al régimen metálico y el de los que pedían la prórroga del curso forzoso, estallando durante sus debates la revolución de los generales Suárez y Caraballo, portaestandartes del curso forzoso.

La ley de 7 de julio de 1869, dictada en medio de ese torbellino, estableció que los bancos amparados al decreto de inconversión traspasarían de inmediato sus billetes al Estado, juntamente con una cantidad igual en deudas públicas, valores de cartera y valores territoriales. Los establecimientos emisores recuperarían el resto de su activo, sin responsabilidades ulteriores por la emisión. Los intereses y amortización de los fondos públicos entregados al Gobierno se afectarían al rescate de los billetes. El Gobierno se ocuparía de arbitrar medios para que la conversión quedara consumada dentro del plazo de 20 meses fijado por el decreto de julio de 1868, pudiendo a ese efecto contratar empréstitos con afectación de las garantías en su poder o la cesión de las mismas a cualquier individuo o empresa que quisiera encargarse de la conversión.

La emisión circulante estaba reducida a ocho millones de pesos, gracias a las sumas amortizadas por la Comisión Fiscal y al rescate consumado por el Banco Italiano, y en pago de ella recibió el Gobierno seis y medio millones de pesos en títulos de deuda pública, que tenían el servicio de un millón de pesos al año, y el resto en valores territoriales y de cartera.

El plazo de la conversión acercábase, entre tanto, en medio de una situación general deplorable, agravada por la pérdida de las cosechas agrícolas del año, grandes mortandades en el ganado ovino, una baja persistente en el precio de los productos de exportación y un descenso rapidísimo en los valores territoriales.

En la imposibilidad de consumar la conversión, la Asamblea resolvió en mayo de 1870 que la Junta de Crédito Público emitiera billetes en canje de la emisión particular nacionalizada y, procediera a su amortización con ayuda de las rentas adscritas al servicio de los títulos de deuda entregados por los Bancos. El plazo de la inconversión quedaba prorrogado hasta el rescate total de los billetes. Los bancos en actividad podrían emitir billetes convertibles en notas de la Junta de Crédito o en oro sellado.

Casi en los mismos momentos terminaba la guerra del Paraguay y se producía la larga y sangrienta guerra civil encabezada por el general Timoteo Aparicio, que duró hasta abril de 1872, aumentando con ello las angustias de la plaza y el monto de los empréstitos y consolidaciones ruinosas.

Tal fué el medio ambiente en que se incubó y estalló la crisis de 1868.

Durante los años 1866, 67 y 68 todos los valores y muy especialmente los de la propiedad territorial, se inflaron de una manera considerable, bajo la influencia del crecimiento y bienestar de la población, de las corrientes de metálico movilizadas por la guerra del Paraguay y de la extrema difusión del crédito. Adviértase que las remesas del tesoro brasileño al Río de la Plata, con destino al pago y sostenimiento de sus tropas, ascendieron a treinta millones de pesos oro en el curso del período 1865-1868.

La población urbana del Departamento de Montevideo, que oscilaba alrededor de 56.400 habitantes en el período 1860-1864, subió a 96.000 en el período 1865 a 1869, valgan los cálculos del señor Vaillant.

De 1867 a 1869 edificáronse 1.800 casas, según los permisos otorgados por la Municipalidad de Montevideo.

La Sociedad de Fomento Territorial y las demás instituciones de especulación que la secundaban, inmovilizaban sumas enormes.

Los balances de los bancos de emisión arrojaban el aumento de que instruyen estas cifras: la cuenta de caja que era de un millón y medio en marzo de 1865, subió a siete y medio millones en marzo de 1868; la cuenta de deudores de 15 y ½ a 31 y ½ millones; la de emisión de 4 y ½ a 11 y ½ millones; la de acreedores de 9 a 19 millones.

En el cuatrenio 1866-1869 el comercio de importación llegó a $ 65:199.162 y el de exportación sólo alcanzó a $ 48:812.582, con un saldo desfavorable de 16 y ½ millones de pesos, por efecto de las grandes mortandades del ganado, y el descenso en el precio de los frutos.

Una estimación oficial de la época fijaba en treinta millones de pesos las pérdidas producidas en 1868 y 1869 por el cólera, las epidemias en el ganado, la destrucción de las cosechas y la depreciación ganadera.

Y como consecuencia de todo ello la baja persistente de los cambios y el drenaje del metálico.

En resumidas cuentas: suba general de precios; inversión de gruesos capitales en tierras y construcciones; fuerte excedente de las importaciones; extrema difusión del crédito; oleada de papeles y títulos de todo género; grandes extracciones de oro. Vale decir, los mismos factores indicados por los autores de las diversas teorías acerca de las crisis.

Agregaremos, como dato ilustrativo, para apreciar el movimiento en el solo rubro de las deudas públicas, que el monto circulante era de 19 millones en 1868 contra tres millones escasos en 1860.

LA CRISIS DE 1874

Fué muy dolorosa la liquidación de la crisis de 1868, a causa de las dificultades creadas por la larga guerra civil que se extiende desde marzo de 1870 hasta abril de 1872.

El tratado de paz a que se arribó en esta última fecha y los fondos remesados de la plaza de Londres, por efecto de la contratación del Empréstito Uruguayo para la conversión de los billetes bancarios y rescate de empréstitos internos, dieron de nuevo excepcional empuje a todos los negocios.

La propiedad territorial se infló extraordinariamente, recuperando todo su prestigio las sociedades de Fomento aplastadas por el derrumbe de 1868. Los títulos y acciones de Bolsa adquirieron los más altos niveles y algunas nuevas empresas ensancharon los horizontes de la actividad transaccional.

Estaba, sin embargo, demasiado próximo el desastre anterior. No había tenido tiempo el país de reponer, por medio del ahorro, las fuerzas gastadas o dislocadas y a esa circunstancia se agregaban dificultades financieras gravísimas, que abocaban a la bancarrota.

Comparando la situación de los bancos en marzo de 1871, que era de plena guerra civil y de liquidación, y en marzo de 1873, que era de plena prosperidad, apenas resultan los siguientes aumentos: en la cuenta de Caja 1 y ½ millones de pesos, en la cuenta de Deudores 7 y ½ millones, en la cuenta de Emisión 1 y ½ millones, en la cuenta de Acreedores 8 millones.

Concretándonos a los términos más salientes de dos épocas prósperas, la de marzo de 1868 y la de marzo de 1873, resulta que en la primera de esas fechas había 11 y ½ millones de emisión, 7 y ½ millones en caja, y 8 y ½ millones de capital, mientras que en la segunda sólo había 6 y ½ millones de emisión, 5 y ½ millones en caja y 6 y ½ millones de capital, todo redondeando cifras.

El comercio exterior marcaba el mismo desequilibrio en los dos períodos. De 1869 a 1874 la importación subió a $ 103:815.109 contra una exportación de $ 87:079.389, resultando un saldo desfavorable de 16 y ½ millones, exactamente igual al del cuatrenio 1866-1869.

El cambio sobre Londres era tan mezquino que, exceptuados los meses de noviembre de 1873 y noviembre y di-

ciembre de 1874, jamás alcanzó a 52 peniques, aun en los momentos de mayor actividad de la zafra.

Es que la principal fuente de riqueza del país estaba castigada por mortandades, que una comisión de personas muy competentes estimó, durante los años 1872 a 1874, en 6 millones de ovinos, 2 y ½ millones de vacunos y cien mil equinos. La sola mortandad de 1874 fué calculada por don Adolfo Vaillant, Director de Estadística, sobre la base de los informes suministrados por las Juntas Económico-Administrativas y Jefaturas Políticas, en 2 y ½ millones de lanares, 300 mil animales vacunos y 11 mil yeguarizos, que valían, según los precios de la época, alrededor de 6 millones de pesos. En el mismo año 1874 perdiéronse las cosechas de maíz y de trigo, cuyo valor calculaba la Oficina de Estadística en un millón y medio de pesos. Agregando los gastos de elaboración de los cereales y las pérdidas de la riqueza pecuaria, sostenía el señor Vaillant que el solo desastre de 1874 representaba una pérdida de 9 a 10 millones de pesos.

Era igualmente angustiosa la situación financiera. La deuda pública consolidada había subido de 19 millones de pesos en 1868, a 42 y ½ millones en 1874, como consecuencia de los gastos extraordinarios de guerra, que oscilaban alrededor de 10 y ½ millones y del déficit existente a la clausura de los ejercicios. Del movimiento de ingresos del Tesoro Público dan idea las siguientes cifras: $ 8:099.554 en 1872, $ 9:904.617 en 1873, $ 8:730.131 en 1874, $ 7:287.215 en 1875. Según los Estados Generales de la Contaduría, al terminar el año 1874 existía un déficit de $ 3:632.000, de cuya suma había que rebajar $ 600.000 de existencias a realizar en 1875, quedando un saldo irreductible de más de tres millones.

Desde mediados de 1874 se acentuó la tirantez de los negocios, con varias quiebras importantes, que restringieron el crédito y dieron la señal de alarma a los bancos.

Antes de terminar el año tuvo lugar la revolución encabezada por el coronel Máximo Pérez y en los comienzos de 1875 estalló el motín militar que dió en tierra con el Go-

bierno constitucional e implantó durante largos años el régimen de las dictaduras de cuartel. Pocas semanas después caían en quiebra los bancos Mauá y Navia.

En resumen, la continuación de las mismas causas elaboradoras de la crisis de 1868: aumento de la actividad transaccional interna, déficit de la balanza económica, inmovilización de capitales, drenaje de metálico, aunque todo ello en menor escala, por regla general, que en el período anterior.

Lo que ha dado excepcional resonancia a la crisis de 1874, es su cruel repercusión política y es también la serie de medidas desatentadas que, como la suspensión del servicio de las deudas públicas y el curso forzoso, impusieron su liquidación en condiciones de excepcional gravedad.

El servicio de las deudas externas quedó suspendido desde febrero de 1876 hasta julio de 1878, en cuya época se arribó al siguiente arreglo con los acreedores:

En pago de los intereses adeudados hasta febrero de 1878, se emitirán títulos exactamente iguales a los originarios. En pago de los intereses que se devenguen hasta enero de 1883 se entregarán mensualidads de 34 mil pesos, con expresa renuncia, durante los cinco años, a toda diferencia de servicios. Desde febrero de 1883 quedarán en vigencia los contratos primitivos, renunciando expresamente los tenedores al régimen de la amortización a la par y aceptando para siempre la amortización a la puja.

El servicio de las deudas internas quedó también suspendido desde los comienzos del motin, a mérito de varias leyes y contratos que es conveniente extractar.

Por la primera de esas leyes, de marzo de 1875, se decretó la suspensión del servicio de intereses y amortización y se autorizó al Poder Ejecutivo para *monetizar las deudas* mediante su canje por billetes de curso forzoso, que se emitirían en la proporción de 3 millones de pesos mensuales, hasta el total rescate de las deudas internas. Las proyecciones del canje eran tan graves que los propios legisladores resolvieron dejar sin efecto la medida tres meses después.

Una nueva ley del mismo año estableció que los intere-

ses, desde la fecha de la interrupción hasta el 31 de diciembre de 1875, se pagarían con ayuda de títulos adicionales de 12 % de interés.

A principios de 1876 se firmó un convenio entre el Gobierno y sus acreedores, por el cual se establecía que los intereses de 1875 se cancelarían con títulos adicionales en la forma ya resuelta; que durante el año 1876 los intereses se pagarían en papel moneda a la par mientras su quebranto no excediera del 150 % y con la diferencia en caso contrario; que a partir de enero de 1877 quedaría restablecido el servicio, de conformidad a las leyes y contratos originarios de las respectivas deudas.

No pudo el Gobierno cumplir ese convenio y hubo necesidad de ajustar otro en el mes de mayo. Los intereses hasta el 30 de junio de 1876 se pagarían con nuevos títulos adicionales. Durante el plazo de dos años, que vencería en junio de 1878, los intereses se pagarían mitad a oro y mitad en títulos especiales de 12 % de interés y 1 % de amortización. Durante el mismo plazo la cuota de amortización quedaría reducida, según los servicios, al ½ %, al 1 % y al 2 %.

El monto de las deudas internas comprendidas en el arreglo llegaba a $ 27:121.000, incluidos los adicionales hasta julio de 1876, con un servicio de intereses a oro de $ 1:368.679 y un fondo amortizante de $ 279.013.

Tampoco fué cumplido este convenio por el Gobierno y hubo que realizar un nuevo pacto, en febrero de 1878, por cinco años. El servicio a oro quedaba reducido a la tercera parte de los intereses, debiendo cubrirse el resto con títulos especiales sin interés y los servicios interrumpidos con títulos adicionales. El Gobierno sólo tendría que hacer el desembolso mensual de $ 105.000, comprendido el servicio de los títulos especiales ya emitidos.

Terminados los cinco años se ajustó un nuevo convenio que el Cuerpo Legislativo sancionó en diciembre de 1882. Durante el plazo de 10 años, que vencería el 30 de diciembre de 1892, el Gobierno entregaría una mensualidad de $ 105.000, con destino a intereses y amortización, y

otra de $ 8.000 con destino al rescate de los títulos especiales. Los acreedores abandonarían en favor del tesoro público toda la diferencia sobre los servicios de las leyes y contratos originarios, que importaban $ 4:335.000 anuales, con lo cual realizaba el Estado una economía efectiva de tres millones al año.

La otra grave repercusión del motín fué el curso forzoso. La ley de 25 de enero de 1875 autorizó a la Junta de Crédito Público para emitir hasta la cantidad de $ 3:000.000 en billetes fraccionarios convertibles en oro, quedando obligada la corporación emisora a conservar un encaje equivalente al tercio de los billetes en circulación. Como medio de abrir mercado y a la vez de formar el encaje, dispuso la ley que en las oficinas públicas no se admitiría otra clase de moneda que los billetes fraccionarios de la Junta de Crédito y que ésta los canjearía a la plaza mediante entrega de suma igual en monedas de oro. La Junta de Crédito debería prestar dos millones al Gobierno para cubrir el déficit, con garantía hipotecaria del Mercado Viejo, los cuarteles de Bastarrica, Dragones y San José y varios bienes más. Confiábanse, a la vez, a la Junta de Crédito Público los depósitos judiciales.

Dos meses después se dictó la ley de 27 de marzo, por la que se dejaba sin efecto la conversión a oro y se acordaba el beneficio de curso forzoso a los billetes de la Junta de Crédito y a los que deberían emitirse de acuerdo con el plan de monetización de deudas. En el mismo mes de marzo quedó suspendida la conversión del saldo de la emisión nacionalizada de 1870, que oscilaba alrededor de medio millón de pesos.

Había establecido la ley de 27 de marzo que para el cumplimiento de todos los contratos anteriores se estaría a la especie de moneda expresamente pactada. Pero una nueva ley de 8 de mayo dispuso que los tribunales no podrían admitir demanda alguna por contratos de fecha posterior que no estuvieran pactados en billetes de curso forzoso emitidos por la Junta de Crédito y que esos billetes serían los únicos de recibo por los particulares y por las oficinas públicas.

Trató el Gobierno de evitar la depreciación de los billetes mediante repetidos actos de intervención en la Bolsa y habiendo fracasado en todos sus esfuerzos dictó la Asamblea la ley de 23 de junio que derogaba las de 27 de marzo y 8 de mayo , y autorizaba a la Junta de Crédito para emitir tres millones en billetes de 5 pesos arriba, los cuales tendrían curso forzoso a la par de los fraccionarios ya emitidos y del saldo de la emisión nacionalizada. Con el propósito de tranquilizar a la plaza anticipábase que los billetes serían mensualmente amortizados con ayuda de varios impuestos creados con ese objeto. Pero casi al mismo tiempo, a título de aclaratoria de la nueva ley, declaraba la Asamblea que los billetes de curso forzoso tenían efecto retroactivo y servían para solventar toda clase de operaciones pendientes, *anteriores o posteriores* a la expresada ley, sin que para lo contrario hubiese acción ante los tribunales, de conformidad al artículo 11 del Código Civil.

Respondió al reto el comercio de Montevideo con un convenio por el que se obligaba a no ampararse a ninguna ley de efecto retroactivo, a satisfacer en oro sellado todos los compromisos que no hubiesen sido expresamente contraídos a papel y a suspender relaciones comerciales con los que faltasen al pacto.

Ese convenio, que fué cumplido al pie de la letra, consumó la desmonetización del billete inconvertible de curso forzoso, y obligó al Gobierno a declarar, como declaró, que uno de los mayores servicios que podía prestarse al país consistía en hacer imposibles las emisiones de papel moneda!

La ley de 24 de setiembre limitó las emisiones a los tres millones de billetes fraccionarios autorizados en enero, a los billetes del Banco Navia que el Estado tomó a su cargo, y al saldo de la emisión nacionalizada de 1870 y reconoció el derecho de los contratantes a pactar monedas para los pagos. Pero a la vez acordó al Poder Ejecutivo un voto de confianza para negociar el rescate o la sustitución de los billetes por notas de emisión particular. Y el Poder Ejecutivo, haciendo uso del voto de confianza, firmó un conve-

nio con el Banco Mauá — que estaba en pleno estado de quiebra — por el que se autorizaba a dicho establecimiento de crédito para canjear por billetes propios la emisión circulante y emitir, además, hasta el triple de su capital realizado de dos y medio millones de pesos, con la garantía del Estado, y afectación de varios impuestos.

La depreciación del billete iba, entretanto, en rápido aumento y tuvo al fin estruendosa repercusión política, como que dió origen a un nuevo motín militar, del que surgió la dictadura del coronel Latorre, el 10 de marzo de 1876.

Uno de los primeros actos de la dictadura fué la rescisión del convenio Mauá, mediante un nuevo contrato por el cual recibía el Banco, a título de indemnización, $ 1:670.000 y se hacía cargo el Estado de su emisión circulante que ascendía a $ 12:000.000.

Desde el mismo momento empezó el rescate gradual y efectivo de los billetes, con ayuda de los fondos destinados a ese objeto.

LA CRISIS DE 1890

Después de la catástrofe de 1874 y de su grave repercusión política en 1875 empezó, con el ahorro del país, la reconstitución de los capitales destruídos o dislocados.

Prueba la energía de ese ahorro el balance comercial de 1875 a 1886, en cuyo período de 12 años las exportaciones subieron a 237 y ½ millones y las importaciones a 218 millones, con un saldo favorable de 19 y ½ millones de pesos. Pero las fuerzas ahorradas tenían que permanecer inactivas, por falta de confianza política, y así permanecieron hasta la conciliación del 4 de noviembre de 1886, que abrió amplios rumbos al capital y dió excepcional impulso a las operaciones de crédito.

¡Y en qué forma! Los bancos, las sociedades y las empresas de todo género inscriptos en el Registro Público de Comercio durante los años 1887, 1888 y 1889, denunciaban un capital nominal de trescientos ochenta y dos millones. Doscientos cuarenta y ocho correspondían al solo año 1889, el más fecundo en materia de iniciativas aventuradas.

Dió la señal del movimiento inflacionista el sindicato del Banco Nacional, abriendo en julio de 1887 la suscripción popular de 20 mil acciones de $ 100 cada una, que importaban $ 2:000.000. En los diez días que permanecieron abiertos los registros la suscripción pública alcanzó el límite de $ 16:000.000. Al terminar el período próspero, otro banco de especulación, el Banco Transatlántico, abrió la suscripción de 20 mil acciones de $ 100 cada una y según los avisos publicados y las informaciones de la prensa, concurrieron nueve mil personas en demanda de 142 mil acciones. Nadie averiguaba nada. Eran cosas secundarias la índole de la sociedad y el destino de sus fondos. La pasión del juego mareaba a todo el mundo. Del escritorio en que se realizaba la inscripción, partían los suscriptores a la Bolsa, en busca de rápidas ganancias.

¿De dónde salía el dinero? Del ahorro anterior del país, que en el año 1875 bajó la tasa del descuento comercial al 3 % anual y el interés de los vales al 5 % al año; de la exportación de títulos, que en los siete años transcurridos desde 1884 hasta 1890, localizó en la plaza de Londres alrededor de 20 millones de pesos en el solo rubro de la Deuda Unificada; de los empréstitos externos, en 1888 por 26 millones, y en 1890 por $ 9:400.000; de los títulos de empresas industriales iniciadas por el capital extranjero que se incorporaba al país, bajo la presión del alza de los precios y de una halagadora expansión económica.

En ese movimiento desbordante de negocios tomó el Gobierno una participación principalísima, palanqueando incesantemente a los grandes especuladores de Bolsa. El empréstito de 20 millones negociado en 1888, respondió al plan de convertir a la par los Consolidados de 1886, acaparados por el sindicato del Banco Nacional. Los caudales de esta institución de crédito estuvieron siempre al servicio de la especulación, y de la forma en que lo hacía dan idea una cuenta que adquirió celebridad, la llamada Cuenta Especial, en que se invirtieron dos millones de pesos procedentes del saldo del empréstito de 20 millones, con garantía prendaria de títulos que nada valían; y la negociación del Ferrocarril

y Tranvía del Norte, en que se perdió otra gruesa suma de un millón y medio de pesos, a título de compra de una línea que pertenecía en su mayoría a una empresa particular que ni intervino en el negocio, ni se desapoderó de su propiedad.

Refleja elocuentemente la fiebre de aquella época y da idea de las orgías del crédito en que se consumían las fuerzas dal país, el balance publicado por el Banco Nacional en julio de 1891. El capital integrado era de 10 millones de pesos. Y de ese documento resulta que en las tres cuentas que enumeramos a continuación, habían desaparecido casi totalmente los 10 millones: "Superior Gobierno, negociación del Ferrocarril del Norte, $ 1:734.046: saldo que adeuda don Eduardo Casey, $ 4:525.922; Cuenta especial, $ 2:914.761, En conjunto, $ 9:174.729". Agregaba el balance que el activo resultante de los libros era de $ 33:857.334, pero que era menester rebajar a título de pérdidas $ 8:705.649 en sólo tres años de funcionamiento.

En las postrimerías del año 1889 se produjo la detención en la suba de los precios y luego un descenso, considerado al principio como puramente bursátil y sin transcendencia para el país, que poco después asumió los caracteres de una catástrofe económica y financiera.

A mediados del año siguiente cerró sus puertas el Banco Nacional y hubo que dictar a su favor una ley de inconversión por 6 meses, que dió lugar a que el comercio de Montevideo renovara su pacto de 1875, obligándose a satisfacer en oro sellado todos sus compromisos. Con esa medida quedó desmonetizado el billete inconvertible, cuyo monto oscilaba alrededor de 7 millones de pesos.

Varios esfuerzos se hicieron, aunque inútilmente, para reorganizar el Banco sobre la base de nuevos capitales. Sólo se consiguió un empréstito por tres millones de pesos del Banco Popular de Río de Janeiro, con la garantía de la Nación, reiniciándose mediante esa ayuda la conversión el 1º de julio de 1891. Veinte días después cerró sus puertas el Banco Inglés del Río de la Plata, por haber suspendido los pagos su casa matriz situada en Londres, y ese hecho accidental, unido a las angustias de la plaza, a las desconfian-

zas reinantes y al notorio estado de quiebra del Banco Nacional, provocaron una segunda y definitiva caída de esta última institución de crédito y a la vez la suspensión del servicio de la deuda pública.

Hubo que ajustar un concordato con los tenedores de deuda y acciones de ferrocarriles garantidos y tuvo el Estado que hacerse cargo del activo y pasivo del Banco Nacional, con todos sus gruesos compromisos, amén de un regalo a los accionistas, para impedir la acción judicial reveladora de las causas del desastre, consistente en la concesión del Banco Hipotecario, con su Deuda de Garantía por $ 4:000.000.

A riesgo de repetir las conclusiones a que nos ha conducido el examen de la crisis de 1868 y de 1874, expondremos en seguida los principales factores que se destacan en la de 1890:

Suba general de los precios, aumento del movimiento transaccional interno y desequilibrio consiguiente entre la masa general de valores y las unidades metálicas.

La propiedad territorial se infla de una manera desmedida y el stock de títulos de todo género aumenta en proporciones verdaderamente extraordinarias por las numerosas sociedades de especulación creadas durante el período próspero.

El valor de las propiedades raíces enajenadas pasa de $ 14:276.000 en 1885; a $ 9:859.000 en 1886; a $ 18:683.000 en 1887; a $ 35:108.000 en 1888; a $ 63:546.000 en 1889; y desciende a $ 29:263.000 en 1890 y a $ 22:267.000 en 1891.

El monto de los capitales prestados con garantía hipotecaria llega a $ 12:778.000 en 1888 y a $ 27:821.000 en 1889; y desciende a $ 22:569.000 en 1890 y a $ 13:545.000 en 1891.

De la longitud de los frentes de los nuevos edificios construidos en el Departamento de Montevideo, instruyen estas cifras: 8.297 metros en 1896; 9.922 en 1887; 11.943 en 1888; 13.519 en 1889; 12.448 en 1890; y 6.045 en 1891.

El cuadro de los balances de los bancos de emisión demuestra, a su vez, la magnitud del desenvolvimiento económico del período próspero. Comparando el mes de marzo de 1887, que es ya de plena actividad, con el de 1889, se observa en la cuenta de Caja un aumento de cerca de 11 y ½ millones; en la cuenta de Deudores un aumento de 53 millones; en la cuenta de Capital un aumento de 16 millones; en la cuenta de Emisión un aumento de 7 y ½ millones; y en la de Acreedores un aumento de 41 millones. Comparados los balances del mes de agosto de ambos años el aumento es de 4 y ½ millones en la cuenta de Caja; de 53 y ½ millones en la de Deudores; de 3 y ½ millones en la de Capital; de 9 y ½ millones en la de Emisión; y de 45 millones en la de Acreedores.

Al desequilibrio producido por el simple movimiento transaccional interno, se agregó el originado por la balanza internacional.

Hemos dicho ya que en los doce años corridos de 1875 a 1886, el valor oficial de las importaciones fué de $ 218:070.199 y el de las exportaciones de $ 237:548.953, con un saldo favorable de 19 y ½ millones. En el cuatrenio 1887-1890 las importaciones fueron, en cambio, de $ 123:311.882 y las exportaciones de $ 101:719.876, con un saldo desfavorable de 21 y ½ millones de pesos. Todo el movimiento importador de ese período gira principalmente alrededor de artículos de consumo. El análisis de las mercaderías introducidas durante el quinquenio 1886-1890, por más de cien mil pesos en todos o en algunos de los años, arroja el siguiente resultado: bebidas $ 19:781.000; comestibles, cereales y especias $ 22:978.000; tabacos y cigarros $ 2:577.000; ropa hecha y confecciones $ 5:219.000; otros artículos fabricados $ 26:637.000; tejidos $ 18:925.000; materias para las industrias y para construcciones $ 20:932.000; máquinas y herramientas $ 3:110.000; animales en pie $ 1:711.000.

El cuadro de las exportaciones e importaciones de metálico amonedado arroja en los 8 años corridos de 1878 a 1885 una entrada a Montevideo de $ 33:376.000 y una

salida de $ 33:111.000; y el del quinquenio 1886-1890, una entrada de $ 29:376.000 y una salida de $ 39:131.000 con una pérdida de 10 millones para la plaza.

La tasa de los cambios extranjeros refleja esas extracciones de metálico, que empobrecían la circulación del mercado en los precisos momentos en que se agigantaba el movimiento transaccional y era más indispensable el aumento de las unidades monetarias. El cambio sobre Londres, abrió en 1887 a 51 peniques y cerró a 51 y 1|4; en 1888 abrió a 51 3|3 y cerró a 51 1|16; y en 1889 abrió a 51 y cerró a 51 1|8, denunciando estos tipos, que corresponden a períodos de exportación, como ser enero y diciembre, una situación monetaria tirante, a pesar de los embarques de Deuda Unificada y de la contratación de empréstitos valiosos.

Las exportaciones de productos sufrieron rudamente durante el período próspero, con la clausura de los puertos brasileños en 1887, que produjo una crisis saladeril de grandes proyecciones económicas; con las mortandades de ganados ocurridas en 1889; con el descenso persistente de los precios de los cueros, gorduras vacunas y otros productos nacionales, bajo la doble presión del aumento de la producción en el mundo y de la competencia de los artículos llamados sucedáneos. Así, los cueros salados de novillo de 67 a 68 libras, que en 1885 se habían cotizado de $ 6.75 a $ 7.70, se cotizaron en 1887 de $ 5.70 a $ 7.50; en 1888 de $ 4.60 a $ 5.55; en 1889 de $ 5.35 a $ 6.25; en 1890 de $ 5.55 a $ 6.27.

Fué larga la liquidación de la crisis de 1890 y excepcionalmente largo el período de ahorro, como que veintitantos años después, al estallar la conflagración europea, todavía el país no había alcanzado a reanudar el período próspero, aun cuando todo estaba pronto para que se produjera una reacción vigorosa, como se habría producido sin aquel grave acontecimiento.

LA CRISIS DE 1913 Y DE 1914

Una cuarta crisis económico-financiera ha sufrido el país: la de 1913 y 1914.

Pero esa crisis no emanaba de nuestros factores internos, sino de la repercusión de la crisis europea, producida por la guerra balkánica, uno de los prodromos de la guerra mundial que estalló al año siguiente.

La restricción que entonces se produjo en los mercados internacionales del capital, repercutió hondamente en nuestra plaza, hasta que se extendió la guerra al mundo entero y sobrevino un cambio fundamental caracterizado por estos dos factores: baja de nuestras importaciones por efecto de la transformación de las fábricas europeas en usinas de armas y municiones, y suba de nuestras exportaciones por efecto de la demanda de carnes y cereales para el abasto de los ejércitos.

La crisis económica de los prodromos de la guerra europea, desapareció ante la prosperidad galopante de nuestras corrientes de exportación, quedando como única víctima el Fisco, a causa de la brusca baja de los derechos de importación, base principalísima de la renta del Uruguay.

Tres medidas de defensa adoptó el Uruguay en el curso de la conflagración europea: la inconversión del billete del Banco de la República; la prohibición de exportar oro; la intervención del Estado en la fijación de los precios de los principales artículos de consumo. Las dos primeras para asegurar la estabilidad de nuestra moneda, evitando la salida del oro, que de otro modo se hubiera producido. Y la tercera para evitar las exageraciones de precios a que la restricción de las importaciones podía dar lugar.

Terminada la guerra europea volvió el Uruguay a sufrir una fuerte sacudida por efecto de la rápida declinación de las demandas de carnes y cereales con destino al abastecimiento de los ejércitos y de las mismas poblaciones carentes de brazos productores.

DISTRIBUCION

XXX

Remuneración del trabajo y del capital

DISTINTAS FORMAS DE REMUNERACION

Puede ser remunerado de dos modos bien diferentes el trabajador: por medio de una cantidad fija que se entrega con absoluta independencia del resultado económico de la empresa a que está vinculado, o por medio de una remuneración variable, cuyo monto depende del resultado económico alcanzado por esa empresa. En el primer caso la remuneración se llama salario, y, en el segundo beneficio o, más bien dicho, participación en los beneficios.

La remuneración fija, vale decir, el salario, puede contratarse sobre la base de un tiempo determinado — tantos centésimos o tantos pesos por cada día, por cada semana o por cada mes de trabajo — o sobre la base de la obra hecha por el trabajador, — tanto por pieza concluída o entregada al empresario. El obrero de una fábrica de calzado puede recibir, por ejemplo, dos pesos por cada día de trabajo o cuatro pesos por cada par de botines que haga. ¿Cuál de los dos procedimientos es más ventajoso para el empresario y para el obrero?

En la remuneración a tanto por día se igualan aptitudes diferentes, por más cuidado que se ponga en la clasificación de los salarios. Entre los obreros que reciben dos pesos habrá siempre algunos más hábiles o más empeñosos que otros. A ese primer defecto del sistema se agrega otro igualmente grave: la necesidad de una activa fiscalización, por medio de capataces o intermediarios más o menos numerosos, que

vigilen constantemente al obrero a fin de obtener la mayor suma de esfuerzos. En la remuneración a destajo, o a tanto por pieza o por obra hecha, las diferencias de aptitudes y de consagración al trabajo se traducen automáticamente en diferencias de remuneración, que hacen mucho más equitativo el salario. Los capataces o intermediarios resultan inútiles, porque el obrero se convierte en fiscal de su propio trabajo, desde el momento que la remuneración aumenta o disminuye en proporción a la mayor o menor suma de esfuerzos que él realice.

Considerada la remuneración fija del punto de vista del número de las unidades monetarias que recibe el obrero, aparece lo que se denomina "salario nominal". Considerada del punto de vista del poder de compra de esas unidades monetarias, o, lo que es lo mismo, de los goces y satisfacciones que puede proporcionarse el obrero, aparece lo que se llama "salario real". Tomados dos países distintos o dos épocas distintas de un mismo país, puede resultar y resulta con mucha frecuencia que, manteniéndose inalterable el salario nominal, varíe grandemente el salario real. El obrero seguirá recibiendo un peso por día, pero si en vez de recibir el peso en moneda metálica lo recibe en papel depreciado o si los metales preciosos han declinado de valor, o si la vida se ha encarecido por efecto del establecimiento de nuevos impuestos o de una crisis industrial o comercial, claro está que el poder de compra del peso no será el mismo y que en el fondo de las cosas la remuneración efectiva habrá disminuido.

Otra clasificación mencionaremos: la de salario necesario y salario normal. El salario necesario constituye el mínimo de lo que necesita el obrero para no morirse de hambre. El salario normal suministra algo más al obrero: le permite ensanchar, según las épocas, los países y el medio social, la esfera de sus satisfacciones y hasta ahorrar para la formación de capitales propios que lo independicen del tutelaje del patrono. Si la población se multiplicara más rápidamente que los medios de subsistencia, cumpliéndose la tendencia señalada por Malthus, y si la cantidad que se distri-

buye bajo forma de salarios en el mundo industrial no aumentara siguiendo el impulso creciente de la producción, el salario normal evolucionaría incesantemente al salario necesario, bajo la simple presión de la competencia de los obreros. Pero lejos de eso, la tendencia malthusiana está contrabalanceada por los numerosos factores de que nos hemos ocupado al estudiar la teoría de la población. Y por otra parte la producción en constante ensanche abre cada día nuevos y fecundos horizontes al trabajo y multiplica las utilidades que luego se distribuyen parcialmente bajo forma de salarios.

OSCILACIONES DEL SALARIO

Hállase sometido el salario a la gran ley reguladora de la oferta y de la demanda, que Cobden tradujo en esta fórmula general: cuando dos obreros corren en busca de un patrono, los salarios bajan, mientras que cuando dos patronos corren en busca de un obrero, suben los salarios. Pero la ley de la oferta y la demanda es de una extrema vaguedad planteada en esa forma; y con el propósito de reducirla a términos más estrechos y precisos, hanse propuesto tres fórmulas diferentes: la que establece que el valor del trabajo, como el valor de cualquier mercancía no monopolizada, está determinado por el costo de producción, vale decir, por los gastos de conservación del obrero y su familia, de tal manera que si sobrepuja ese límite surge un aumento en la oferta de brazos, y si no lo alcanza se produce una disminución en la oferta; la que establece que la tasa de los salarios depende de la proporción entre el número de trabajadores y el monto de los capitales destinados a remunerarlos, teoría conocida con el nombre de "fondo de los salarios", según la cual hay una cantidad fija para repartir entre los obreros y la remuneración sólo puede aumentar en el caso de que aumente dicha cantidad, o en el caso de que disminuya el número de obreros que deben recibirla; y finalmente, la que establece que la tasa de los salarios depende de la productividad del trabajo del obrero, de la mis-

ma manera y por la misma razón que el precio de la tierra depende de su grado de productividad, estando por consiguiente la suerte del obrero en manos del propio obrero, quien, acrecentando sus actividades productoras, podrá conquistar salarios más altos.

Algo de cierto y mucho de incompleto contienen estas tres teorías extremas.

La primera, la que establece que el salario tiende a nivelarse con el míninmun irreductible de las subsistencias, parte del hecho verdadero de que cuando la oferta de brazos excede a la demanda la competencia de trabajadores promueve la baja de la remuneración, que en ciertas circunstancias puede ir efectivamente hasta el límite extremo de las necesidades más apremiantes de la vida. Pero esa teoría no explica, ni puede explicar dentro de los estrechos marcos que traza, la diversidad de salarios que existe en todas las sociedades, comparando unos gremios con otros, y comparando unos con otros los individuos del mismo gremio. La cantidad estrictamente necesaria para el mantenimiento de la vida, o más bien dicho, la cantidad que necesita un hombre para no morirse de hambre, no varía en las distintas esferas de la actividad industrial y si acaso varía es en proporciones mucho más modestas que las grandes y constantes oscilaciones que sufren los salarios. Tampoco podría explicarse el constante mejoramiento de las clases obreras, que crea sin duda alguna nuevas exigencias de vida, pero que reconoce su origen en un mejoramiento anterior de las remuneraciones.

La segunda, la que establece una equivalencia automática rigurosa entre el fondo de los salarios y la población trabajadora, parte del hecho exacto de que la suma de capitales disponibles en un momento dado determina la mayor o menor abundancia de la remuneración. Pero ella no explica absolutamente la diversidad de salarios entre los distintos gremios y entre las mismas ramas de cada gremio. No tiene en cuenta que el monto de los capitales disponibles puede aumentar y aumenta por la atracción de las colocaciones remuneradoras. Y prescinde en absoluto del hecho im-

portantísimo de que el mantenimiento y prosperidad de una industria están subordinados más que al monto de los capitales de funcionamiento en un período dado, al éxito que esa industria alcanza en el mercado de consumo, a los precios que rigen al tiempo de efectuarse las ventas, y que es precisamente ese éxito el que provoca el aumento o la restricción de la producción con sus naturales proyecciones sobre el trabajo.

La tercera, la que coloca en manos del propio obrero el medio de mejorar su salario, parte del hecho perfectamente exacto de que cuanto más productivo es el trabajo mayor amplitud adquiere la demanda en provecho de la sociedad y del trabajador. La habilidad creciente del obrero, el empleo de máquinas perfeccionadas o de excelentes procedimientos industriales, actúan del mismo modo que un aumento efectivo de los capitales empleados en la producción y, en consecuencia, pueden impulsar e impulsan el mejoramiento de la tasa de los salarios. Pero como elemento único no basta para fundar una doctrina, desde que si el número de trabajadores crece en la misma o mayor proporción, el salario se mantendrá estacionario o declinará en virtud de la oferta y la demanda.

Varían grandemente los salarios entre los distintos gremios industriales, y su nivelación no se opera con la misma facilidad que la de los capitales. Cuando en una rama cualquiera de la actividad económica no monopolizada se obtienen provechos muy altos, el capital disponible afluye a esa colocación privilegiada o excepcionalmente remuneradora y el nivel se restablece con relativa facilidad. El hombre, por el contrario, no puede cambiar de profesión o de género de vida sin grandes dificultades. Cada carrera requiere un aprendizaje más o menos largo, que crea hábitos difíciles de vencer y mantiene muchas veces en esferas relativamente improductivas a grandes masas de trabajadores. Se restablece, sin embargo, el nivel a la larga, por la atracción que ejercen sobre las nuevas generaciones los salarios altos, aun cuando esa atracción está contrabalanceada en parte por la

influencia del hábito y de la herencia, que mantienen a veces a los hijos en las mismas corrientes de sus padres.

LA PARTICIPACION EN LOS BENEFICIOS

La remuneración aleatoria del trabajo, bajo forma de participación en los beneficios de la empresa, es absolutamente inaceptable como sustitutiva del salario. El obrero no conocería a ciencia cierta el monto de su remuneración y en muchos casos nada percibiría, aparte del inconveniente grave de que mientras no se efectuase la liquidación del negocio tendría que buscar recursos en otra parte. Pero ligada al salario es un aumento de remuneración que ofrece grandes ventajas al obrero, en cuanto le amplía sus horizontes, y al patrono, en cuanto interesa a su personal en el éxito de la empresa y obtiene una colaboración más empeñosa en el trabajo.

REMUNERACION DEL CAPITAL

También puede recibir el capital una remuneración fija, bajo forma de interés o de alquiler, y una remuneración aleatoria bajo forma de provecho.

El interés es la remuneración fija del capital circulante, mientras que el alquiler es la remuneración fija del capital fijo. Sobre ambas categorías de capitales puede recaer el provecho.

FACTORES QUE ACTUAN EN LA FIJACION DEL INTERES

En la determinación del interés actúan dos factores: el servicio que se presta a la persona que recibe el goce del capital circulante, y el riesgo que corre el dueño de ese capital de no ser reembolsado o reintegrado a su debido tiempo.

Depende la importancia del primer factor de la mayor o menor abundancia de capitales disponibles. Es claro, en efecto, que si existen muchos capitales ofrecidos, la remuneración del servicio será menor que cuando los capitales escasean.

Depende la importancia del segundo factor del mayor o menor riesgo que ofrezca el reembolso. Los préstamos hipotecarios y prendarios están más garantidos que los préstamos personales y en ese sentido deberían redituar un interés menor. En la práctica sucede, sin embargo, que las dificultades creadas por la legislación o simplemente por la chicana a la liquidación efectiva de las garantías, mantiene de ordinario para los préstamos hipotecarios y prendarios un tipo de interés más alto que el del descuento de papeles comerciales de primer orden. Sea de ello lo que fuere, el hecho es que el factor riesgo varía en cada operación de préstamo que se realiza y en cada persona con quien se contrata. En un mismo día, sin que se haya alterado la ley de la oferta y de la demanda de capitales, una persona ofrecerá seguridades absolutas de reembolso, y el riesgo con relación a ella no será computable; otra persona presentará grandes garantías y el riesgo con relación a ella será pequeño relativamente; otra de más dudosa solvencia o de conducta menos circunspecta, hará vacilar al capitalista por el temor de riesgos positivos.

Quiere decir, pues, que los dos elementos que dan vida al interés son extremadamente variables y están sujetos a oscilaciones constantes, que dependen del monto del capital ofrecido y demandado en cada momento, de las condiciones personales de los contratantes y del grado de seguridad que inspira el reembolso en un tiempo preciso y determinado.

Basta la enumeración de estas circunstancias para persuadirse de la imposibilidad de fijar un tipo máximo al interés. Las leyes contra la usura, inspiradas en el propósito de evitar la explotación de los necesitados, aparte de reaccionar contra oscilaciones que pueden ser perfectamente naturales, carecen de eficacia en la práctica, desde que hay mil medios de burlar las trabas opuestas por el legislador. Uno

de ellos es el de incorporar el interés al capital, hasta formar una sola cantidad adeudada.

Nuestra legislación patria ha sido siempre eminentemente liberal. La ley de abril de 1838 estableció que el interés del dinero sería el que acordaran las partes contratantes; que el mínimo del interés de los menores, sería el 12 % al año; que en el caso de que no hubiera pacto y la ley obligara al pago del interés, los deudores satisfacerían el 12 % anual en toda clase de contratos. El Código Civil, vigente desde 1868, estableció que el interés convencional no tendría más tasa que la que se fijara en los contratos; que el interés legal sería el 9 % al año; que si se estipularan intereses sin determinar la cuota o el tiempo a correr, se sujetarían las partes al interés legal desde el tiempo en que debió satisfacerse el capital; que los intereses sólo podrían producir intereses por una convención especial. El Código de Comercio dispuso, a su turno, que mediando estipulaciones de intereses sin declaración de cantidad ni de tiempo a correr, regiría el 9 % al año, desde el día en que debió ser satisfecho el capital; que siempre que en la ley o en la convención se hablara de intereses de plaza o de intereses corrientes, se entendería por ellos los corrientes en los bancos particulares; que los intereses vencidos podrían producir intereses por una convención especial; que en defecto de convención los intereses devengados por cada año corrido podrían capitalizarse.

Dos tendencias importantes actúan en el interés, la una niveladora y la otra de baja.

Explícase sencillamente la primera por la atracción que ejercen las colocaciones muy remuneradoras y el desprestigio en que caen las colocaciones pobres o de escaso rendimiento. El capital flotante se dirige con preferencia a las industrias que mayores beneficios proporcionan y provoca, como es natural, con el aumento de la oferta, la baja del interés. Por el contrario, en las industrias de escasos rendimientos, se producen quiebras o liquidaciones que disminuyen el número de capitales ofrecidos y promueven el nivelamiento del interés. Hay que agregar, sin embargo, que

cierto desequilibrio es inevitable, por la desigualdad de riesgos entre las distintas colocaciones del capital.

Explícase también la segunda por la incesante formación de capitales y la competencia que ellos promueven en las distintas esferas de la actividad industrial. Las fuentes del ahorro se ensanchan constantemente, el mecanismo del crédito se perfecciona sin cesar, y, en consecuencia, cada día que pasa crece el monto de los capitales disponibles.

En los países viejos, que tienen en actividad todas sus grandes fuerzas económicas, el ahorro es muy considerable y las colocaciones son muy restringidas, originándose bajo la presión de ambos factores el descenso continuado del interés. En los países jóvenes el ahorro es más débil y la demanda de capitales es muy grande, originándose bajo la presión de ambos factores la suba del interés.

La acción niveladora internacional se encarga de corregir esos grandes desequilibrios del interés, transportando los capitales de los mercados en que abundan a los mercados en que escasean.

Los empréstitos públicos y las empresas particulares movilizan sumas enormes, que convierten a los países nuevos o exhaustos de capital en tributarios de los países viejos y ricos.

LAS PRIMAS Y LA GARANTIA DEL INTERES

Esa corriente de capitales se establece a veces espontáneamente y en otros casos con la intervención de los poderes públicos, mediante el halago de primas o la garantía de un mínimum de interés.

El sistema de la prima, o sea la entrega de una cantidad determinada a los que planteen una empresa, ofrece al Estado ventajas y seguridades muy importantes; pero no asegura rendimientos periódicos al capitalista extranjero, el cual puede perder simultáneamente su dinero y la prima. El sistema de la garantía de un mínimum de interés, es de difícil fiscalización para el Estado; pero, en cambio, actúa enérgicamente sobre el capital, con la perspectiva de ga-

nancias fijas, sea cual fuere el éxito de las empresas favorecidas en sus primeros tiempos de desarrollo, que son los más inquietantes y oscuros. A él debemos la construcción de nuestra red ferrocarrilera.

Como resultado de la multiplicación incesante de capitales, baja actualmente el interés en el mundo entero y tiene que seguir bajando, sin que por eso se desaliente el espíritu de ahorro, que tiene hondas raíces en la naturaleza humana y que responde primordialmente a una necesidad de conservación, a una garantía de medios de vida en el futuro, que existiría aún cuando los capitales acumulados tuvieran que permanecer inactivos.

FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACION DEL ALQUILER

En la determinación del alquiler actúan dos factores: el servicio del préstamo y la cuota de amortización o de reconstitución del capital prestado. El primero de esos factores es análogo al que interviene en el interés. Una persona se priva de la disponibilidad de su capital y recibe, a título de compensación o cambio de servicios, una cantidad determinada. El segundo de esos factores no existe en el interés. El capital circulante pasa a ser propiedad del deudor, quien lo consume o le da destino como si fuera propio, mediante la obligación de restituir otro capital equivalente, El capital fijo continúa, en cambio, perteneciendo al acreedor, quien sólo se desapodera del usufructo. Pero el usufructo causa deterioros y desgastes y es natural que para compensarlos perciba el propietario una cuota de amortización o de reconstitución de los valores en juego. Se alquila, por ejemplo, una instalación industrial o se arrienda un edificio. Durante el tiempo del contrato las máquinas se deterioran o envejecen y el edificio pasa por iguales alternativas, y claro está que si sólo se pagara el servicio del préstamo, a la larga el capitalista quedaría arruinado o, lo que es lo mismo, sin capital alguno.

LA VERDADERA DIFERENCIA

Son, pues, fenómenos económicos distintos el interés y el alquiler, y es inconveniente confundirlos bajo una sola denominación, como lo hacen algunos economistas, a título de que ambos corresponden a la remuneración fija del capital. Podría decirse que el elemento riesgo no es absolutamente extraño al alquiler, y que en la práctica diaria de los negocios el propietario de un capital fijo no mide con la misma vara al inquilino notoriamente cuidadoso, solvente y fiel cumplidor de los pactos, que al de hábitos dudosos, de escasa solvencia o que puede con chicanas originar pleitos que prolonguen el término del usufructo contra la voluntad del dueño de la cosa. Pero ese elemento es completamente secundario en el alquiler y aun cuando así no fuera bastaría para justificar la diversidad de denominaciones el hecho fundamental de que el capital circulante pasa al dominio del que lo recibe en préstamo y no tiene que ser amortizado, sino reintegrado totalmente con ayuda de otro capital equivalente, mientras que el capital fijo sólo pasa en usufructo y debe ser devuelto con desgastes y deterioros que reclaman equitativa amortización. Hablamos, naturalmente, de los casos generales.

LA RENTA DE LA TIERRA

Existe una forma de remuneración del capital fijo que ha dado lugar a extensas controversias. Nos referimos a la renta de la tierra, juzgada por una teoría de gran resonancia como fenómeno económico absolutamente distinto de las otras remuneraciones del capital. En el arrendamiento que recibe el propietario de un terreno existen, según la doctrina de que nos ocupamos, dos remuneraciones independientes, siendo relativa una de ellas a los capitales incorporados a la tierra bajo forma de construcciones, cercos y plantíos, y otra a las cualidades naturales e indestructibles del suelo.

Según Ricardo los primeros colonos o pobladores de

cada región del globo empiezan por apoderarse de las tierras de mejor calidad. Mientras esas tierras son las únicas en explotación ninguna particularidad puede ofrecer la remuneración obtenida por el propietario. Pero una vez que el crecimiento de la población obliga a explotar las tierras de segunda calidad, el elemento natural fertilidad tiene que favorecer y favorece a los anteriores colonos, permitiéndoles embolsar mayor suma de utilidades. Resulta entonces que cada vez que las necesidades sociales obligan a ocupar tierras de inferior calidad, el aumento del costo de producción y los más altos precios que prevalecen en el mercado aprovechan a los poseedores de terrenos fértiles, quienes pueden vender y venden sus cosechas a tipos siempre ventajosos.

Ha demostrado, sin embargo, Carey que la colonización no empieza por las tierras de mejor calidad. Y es fácil comprender la razón. Allí donde la fertilidad es muy grande, los obstáculos que encuentra el hombre son grandes también, bajo forma de bosques, gérmenes malsanos y otras trabas más que sólo pueden vencerse con el perfeccionamiento de la industria y el aumento de los capitales de explotación. La ocupación de las tierras se realiza con frecuencia en un sentido contrario al que supone la teoría de Ricardo.

Son también muy relativas las diferencias de fertilidad. El terreno impropio para un cultivo resulta de primer orden para otro cultivo, aparte de que los progresos de la industria permiten corregir las deficiencias de la Naturaleza, dándole a la tierra los elementos de que carece. En realidad el ensanche creciente de la explotación de la tierra, lejos de agigantar los beneficios de los primeros cultivadores, los restringe bajo la presión de la ley de la oferta y la demanda.

Pero lo que sobre todo destruye el fundamento de la teoría de Ricardo es que la renta no es, como él lo pretende, una particularidad de la tierra, sino un fenómeno económico general a las esferas de la actividad industrial, que se manifiesta a diario en todas las fuentes del trabajo, como lo demostraremos más adelante, al ocuparnos del impuesto general sobre el rendimiento.

EL PROVECHO

El provecho representa la remuneración aleatoria del capital. No es una cantidad fija, como el interés o el alquiler o como el salario mismo. El empresario asume todas las responsabilidades del éxito bueno o malo de la industria o género de trabajo a que se dedica. Puede perderlo todo, puede simplemente equilibrar las entradas con las salidas, puede ganar una cantidad modesta, puede embolsar cantidades enormes. De ahí proviene la extrema diversidad de los provechos, no sólo entre las distintas industrias, sino también entre las distintas empresas de una misma industria. Es una forma de remuneración que depende, en gran parte, de las aptitudes personales de cada empresario, de su tacto para conocer las necesidades del mercado, de su espíritu de inventiva para abaratar el costo de producción y mejorar la calidad de los productos.

A pesar de esos factores personalísimos, tienden también los provechos a una nivelación parecida a la que realiza la remuneración fija del capital. Cuando en una rama de la industria los provechos son pobres o negativos y no alcanzan o alcanzan débilmente a cubrir el interés y la amortización de los capitales empleados y la remuneración del empresario, la concurrencia disminuye por efecto de la falta de afluencia del capital flotante, algunas de las empresas quiebran o liquidan y la tasa del provecho busca su nivel con las demás industrias. Cuando al contrario la remuneración es excepcionalmente halagadora, no tardan en generalizarse los procedimientos más económicos y ventajosos; los más castigados por la suerte procuran averiguar por qué motivo sus competidores progresan; el capital flotante concurre en fuertes masas, y el aumento de la oferta trae también por resultado la nivelación de los provechos. Los grandes provechos que obtiene un empresario hábil, concluyen así por convertirse, bajo forma de baja incesante de los precios, en fuente de goces para el consumidor.

Dos obstáculos se oponen a la rápida nivelación de que

nos ocupamos: el monopolio y la diversidad de riesgos que los progresos de la industria tienden, sin embargo, a reducir cada vez más.

Una de las particularidades más notables del movimiento industrial moderno consiste en la disminución de los provechos de cada negocio concreto, como medio de ensanchar la clientela y de obtener el máximum de los rendimientos por el aumento incesante de las operaciones.

EL DERECHO DE PROPIEDAD

La rmuneración del trabajo bajo forma de salario y beneficio y la remuneración del capital bajo forma de interés, de alquiler, de provecho y de renta, que hemos recorrido en los parágrafos que anteceden, suponen la existencia del derecho de propiedad.

El obrero es dueño de su trabajo. El capitalista es dueño de sus capitales, sea cual fuere la forma que revistan. Sólo a ese título es que tienen derecho, dentro de la actual organización económica, a embolsar una remuneración.

Nadie desconoce la perfecta legitimidad de la remuneración del trabajo. En cambio es inagotable la controversia a que da origen la remuneración del capital y muy especialmente del capital tierra, respecto del cual, como es limitado, hay quien sostiene que los hombres no pueden apropiárselo en detrimento de los que llegan después al mundo.

¿Existen efectivamente, diferencias esenciales entre las distintas formas de propiedad?

Lo que da origen a la controversia, es el agente natural monopolizado. Pero el agente natural monopolizado existe, como ya lo hemos visto al ocuparnos del valor, lo mismo en la tierra que en la naturaleza humana, lo mismo en las cosechas de la agricultura, que en la producción de una fábrica, en las combinaciones del comercio, en las operaciones de transporte y en cualquiera de las manifestaciones de la actividad industrial. Gira siempre el esfuerzo del hombre en torno de un agente natural apropiado, que si existe en tal abundancia que todo el mundo pueda procurárselo gratui-

tamente, no vale nada; pero que si existe en cantidad limitada, vale una vez que se le incorpora el esfuerzo del hombre. Al mismo título que se desconoce la legitimidad de la apropiación individual de la tierra y de la remuneración que percibe el propietario, podría y debería desconocerse la legitimidad de todas las otras propiedades que existen también en cantidad limitada, en cantidad más limitada que la tierra, la mayor parte de ellas.

El trabajador que gana mucho por la potencia excepcional de su cerebro, maneja una fuerza natural que él no ha formado; el sabio que inventa una máquina o que descubre una ley científica que duplica el esfuerzo de la producción, saca provecho también de fuerzas que ya existían en la Naturaleza; el comerciante que gracias a una combinación feliz se enriquece, pone a contribución fuerzas naturales en el fondo idénticas a las que traducen los distintos grados de fertilidad de la tierra. O todas las propiedades son legítimas o todas son ilegítimas. Si es ilegítima la propiedad de la tierra o de los capitales del trabajo, también es ilegítima la propiedad del trabajo asentada sobre una diversidad natural de aptitudes físicas y mentales, que permite a un hombre ganar 10, 20 ó 50 veces más de lo que gana otro hombre bajo la presión de un esfuerzo igual. Es precisamente esa diversidad de aptitudes, lo que provoca y justifica la desigualdad en la distribución de los valores.

Para explicar el derecho de propiedad individual se han propuesto numerosas teorías, entre las que descuellan estas cuatro: la de la ocupación, según la cual el primero que se apodera de una cosa que a nadie pertenecía, se hace dueño de ella; la de la ley, según la cual el derecho de propiedad emana directamente del legislador; la del trabajo, según la cual el hombre se hace dueño de todo aquello que produce o explota; y la de la utilidad social, según la cual la propiedad individual es legítima, porque es la forma que se armoniza con el interés de todos. Lejos de ser contradictorias, puede decirse que estas cuatro teorías reflejan distintos aspectos o encaran de diversos puntos de vista del trascedental problema de la propiedad.

La ocupación de las cosas que a ningún hombre pertenecen, como las tierras inhabitadas en una región recién descubierta, como las minas ignoradas, como los productos de la caza y de la pesca, constituye un título saneado, que se complementa con el desarrollo de un esfuerzo personal, el esfuerzo de apropiación que vincula al ocupante a la cosa ocupada en los términos de justicia más perfectamente indiscutibles.

El trabajo, que no es extraño a la ocupación, sino que es su compañero inseparable, es lo más personal que hay en el hombre, lo más incuestionablemente suyo y lo que ese trabajo produce tiene y debe tener, en consecuencia, el mismo sello que el factor de que emana.

La ley consagra el derecho de propiedad que existe antes que ella, pero también lo reglamenta y lo hace más eficaz, asignando en muchos casos títulos o derechos que otra ley puede derogar o modificar y que deroga o modifica con frecuencia de acuerdo con las exigencias sociales.

La utilidad general, finalmente, es la grande y suprema razón de existencia de todas las combinaciones sociales y muy especialmente de las relativas a la forma de ejercicio del derecho de propiedad. Un mecanismo cualquiera que traba y dificulta el desarrollo de la vida de la sociedad, no subsiste ni puede subsistir, porque arriba del interés particular de un hombre, está el interés del medio social de que ese hombre forma parte integrante. Nada lo demuestra tan concluyentemente como la evolución de la propiedad territorial: colectiva en los comienzos de la civilización, porque sólo a ese título podía vivir la sociedad nómade: individual después, como un medio de despertar y acrecentar las energías productoras; y posiblemente, colectiva de nuevo en el porvenir, porque a ella empuja ya el progreso de la misma civilización.

EL REGISTRO TORRENS

La propiedad territorial continúa todavía teniendo una preeminencia en el campo económico, que no le corresponde

después de todos los adelantos que han creado nuevas y más potentes formas del capital. Ya no es la tierra la fuente más valiosa de la riqueza social, ni siquiera la que suministra rendimientos más altos, y, sin embargo, la legislación sigue rodeando su trasmisión de garantías y formalidades que forman contraste con las facilidades de todo género concedidas a las demás especies de capital. Mientras que un miserable terreno que vale cien pesos, tiene que pasar por el protocolo de un escribano y está expuesto en todo momento, a despecho de los más concienzudos exámenes jurídicos, a demandas de reivindicación o de mejor derecho, que jamás pueden preverse, en la vida diaria de los negocios se traspasan por simple entrega, de mano a mano, valores que representan miles, centenares de miles y millones de pesos, sin formalidades costosas, sin pérdidas de tiempo, sin examen de títulos y sin riesgos ocultos. ¿No podría simplificarse en forma parecida el régimen de trasmisión de la propiedad territorial?

Ya ha sido ensayado con notable éxito el sistema Torrens, cuyas conclusiones pueden resumirse así:

Ante una oficina de registro territorial se presenta voluntariamente el propietario que desea sanear su título. Si la oficina encuentra fundado el pedido, exige un plano de la propiedad, y publica edictos por un plazo prudencial, llamando a todos los que se consideren con derecho al inmueble. Si se produce controversia sobre mejor derecho, resuelve un tribunal la contienda. Y en caso contrario la oficina archiva el título acompañado, abre un asiento en el registro a favor del que lo ha presentado y extiende un breve testimonio de ese mismo asiento, que sirve de prueba irrecusable del dominio y contra el cual no pueden ya deducirse acciones reales. Una vez extendido el asiento queda el inmueble exclusivamente regido por las resultancias del registro, de manera que para que valgan sus transferencias, hipotecas u otros derechos reales, es necesario que intervenga el registro territorial o, más bien dicho, que esas operaciones se hagan por intermedio de la Oficina, mediante trámites sencillísimos y rápidos, que aseguran en absoluto los

derechos contituídos y que sólo dejan a salvo, en caso de fraude, acciones personales contra los autores, pero jamás acciones reales que puedan perjudicar a los terceros que gozan del beneficio de la inscripción.

Es un procedimiento admirable, que en países nuevos como el nuestro, puede actuar eficazmente sobre el capital, abriéndole colocaciones remuneradoras y de completa solidez.

XXXI

Las exageraciones del socialismo

Uno de los más ardorosos adeptos de la escuela económica individualista que debe a Bastiat el vigoroso impulso que todavía la mantiene organizada en Francia, Federico Passy, escribía poco antes de terminar su larga labor de aproximador de hombres y de pueblos:

"En el fondo de las manifestaciones casi siempre groseras y brutales del proletariado y el socialismo, existe una aspiración mal definida, pero generosa, hacia un estado social más justo y mejor, y el error de los que se consideran amenazados por ese movimiento, consiste en oponerle el desdén, en vez de procurar, previa selección de lo que contiene de legítimo y razonable, de secundarlo, ilustrarlo y dirigirlo. Lo que, en cambio, no puede admitirse es que los males de que se quejan los proletarios hayan sido aumentados por el progreso. Yo conozco, decía Gasparin, las miserias y los vicios de mi tiempo; he investigado si en otras épocas el mundo era mejor; he interrogado uno por uno a todos los países y a todas las edades; y cada vez he vuelto a considerar que el tiempo y el país que yo habría elegido para vivir, son los de ahora; a los apologistas del pasado les impondría por toda pena una permanencia de 24 horas en los hermosos tiempos que recuerdan con fervor."

Un investigador de más garras, Macaulay, sintetiza así dos hechos económicos que en el dominio de otras ciencias tienen también notable comprobación: "Cuánto más se estudia la historia del pasado, tanto más inexplicable resulta

el error de los que se imaginan que nuestra época ha engendrado nuevas miserias sociales. Las miserias son antiguas. Lo nuevo es la inteligencia que las descubre y el sentimiento humanitario que las cura".

Los socialistas, dice Schmoller, han abierto nuevos dominios a la ciencia económica, han proclamado el ideal de una clase social que es necesario armonizar con el ideal de las demás clases; y aun cuando no es verosímil el triunfo completo del programa por ellos esbozado, tienen que abrirse camino muchas de sus instituciones. El que no lo entienda así, debería abstenerse de ir a los parlamentos y a los ministerios.

Pero junto a sus méritos están sus errores. Habiendo encontrado muy tirante la cuerda del lado del capital, la han tirado brutalmente del lado opuesto y han proclamado el derrumbe de la propiedad individual, sin darse cuenta del golpe de maza que asestaban a la actividad económica. Entre el inglés y el aburrimiento, está el trabajo, según la frase de Stuart Mill. Es cierto. Pero son infinitas las gamas de la escala del trabajo. La actividad industrial del norteamericano ha sido comparada a una locomotora trepidante, que marcha a todo vapor, y la de ciertos trabajadores europeos a una persona que camina tranquilamente, como si anduviera de paseo. Dentro del programa igualitario desaparecería el más poderoso agente de acumulación de capitales y surgiría, en cambio, una tendencia al estancamiento económico.

Al trabajo manual, decía Williams Thompson, uno de los fundadores del socialismo inglés, corresponde la totalidad del valor de cambio, y son ilegítimos, en consecuencia, el interés del capital y la renta de la tierra. Su tesis, que arranca de algunas frases de Adam Smith y de la teoría de Ricardo, fué explotada y ampliada en Alemania por Rodbertus, Lassalle y Marx, y constituye todavía el eje del socialismo de combate.

Puede resumirse así la fórmula de Carlos Marx: la vida material da orientación e imprime un sello a la vida intelectual, moral y política de las sociedades. El valor emana

del trabajo y, sin embargo, el obrero sólo embolsa la piltrafa que le dejan el capitalista y el empresario. El régimen de la propiedad individual debe ser reemplazado por el régimen de la propiedad colectiva. El hombre puede ser dueño de los objetos de consumo, pero los instrumentos de producción deben ser del dominio exclusivo de la colectividad.

Todo hombre bien interrogado, decía Platón, tiene que responder bien. Y efectivamente, cuando a Marx y a Engels, que ya habían admitido como objeto de propiedad individual los ganados, los medios de subsistencia, los vestidos y el mobiliario que el hombre acumula para su consumo, les llegó el turno de emitir opinión acerca del arado del agricultor y de las máquinas y herramientas del artesano, no pudieron menos de reconocer también que esos instrumentos de producción caían bajo el régimen de la propiedad individual y sólo alegaron, para atenuar tan grave inconsecuencia, que no se trataba de capitales prestados, sino de capitales explotados por sus propios dueños.

Waldeck Rousseau debía encargarse más tarde de repetir la frase lapidaria de Proudhon: "Es necesario que el capital *trabaje* y que el *trabajador* se haga propietario". Como aspiración económica a una situación mejor, nada más indiscutible. Conviene, efectivamente, que el capitalista no se cruce de brazos y asimismo que el obrero forme su capital propio. Pero admitida la legitimidad de la propiedad individual en el caso del capital trabajado por su dueño, forzoso es admitirla en el caso del capital prestado. Entre la máquina trilladora que un agricultor compra con su dinero, y la que su vecino arrienda a un capitalista, no hay, ni puede haber diferencias que legitimen la propiedad en un caso y la condenen en el otro.

"El capital es un trabajo muerto; se nutre chupando trabajo vivo, como un vampiro; y su vida es tanto más halagadora cuanto más hace funcionar la bomba". Así habla Marx en presencia del capital prestado. El obrero, en su concepto, debería embolsar la totalidad del valor producido en vez de partir ese valor con el capitalista. ¿Por qué, decía, ha de trabajar medio día para el salario y otro medio

día para el capital? Pero si el mismo obrero se hace capitalista o si el capitalista se hace obrero, su criterio cambia. El capital conserva, sin embargo, su naturaleza, sea cual fuere el brazo que lo mueva y sea cual fuere el orden jerárquico que ocupe en la técnica industrial, desde el hacha de piedra, a la que Lyell atribuye una antigüedad de cien mil años, hasta el moderno caballo de fuerza motriz, que según Fairbairn representa el esfuerzo de 15 hombres de trabajo.

El capital es para Bastiat "el trigo del trabajo"; para Cobden "la corriente de agua en que bebe el salario"; para Chevalier "el encargado de suministrar la sustancia del mejoramiento popular". Cuanto más abunda el capital, ha dicho Levasseur, tanto más abunda el trabajo. Suprimir el capital, agrega Federico Passy, sería lo mismo que suprimir la tierra que produce la cosecha, el arado que abre el surco, el grano que el labrador entrega a la tierra para que al año siguiente se lo devuelva multiplicado.

Hay variantes del marxismo, que exageran o atenúan el alcance de la fórmula del maestro.

Entre las primeras figura la doctrina de la Confederación del Trabajo en Francia y en general de la escuela sindicalista que proclama la autonomía y absoluta supremacía de los sindicatos obreros como instrumentos de lucha, liberación y funcionamiento normal de la vida económica, y considera que el Estado, como entidad política, debe desaparecer.

La nota de atenuación la da el socialismo de Estado o el "socialismo de la cátedra" como también se le llama en Alemania por el considerable número de profesores que formaron parte del Congreso que en 1872 sostuvo que el Estado mismo debería abordar la obra del mejoramiento social, en vez de dejarse arrollar por ella. Rodbertus, uno de sus precursores, no se había arriesgado a dar la palabra de orden contra la propiedad individual ante el hecho de la falta de educación de las masas populares. La nueva escuela es esencialmente evolucionista. Arrima el hombro a las reformas posibles y aplaza las que conceptúa que no tienen realización dentro de la sociedad actual.

Pero en el fondo de todos los matices, aparece la teoría de Hegel: el individuo es la nada y la nada no tiene derechos: la colectividad es el todo y al todo corresponden todos los poderes. La anonadación del individuo: tal es el ideal. Lo que no impide que el socialismo se considere el portaestandarte de las libertades más avanzadas.

No. La solución no puede estar ahí, sino en el juego armónico del interés individual y el interés colectivo, que da ambiente favorable a muchas de las aspiraciones del socialismo, a todas las aspiraciones que se relacionan con el mejoramiento racional de las clases obreras. Y para promoverla se impone un doble programa: la obra efectiva de la reforma orgánica, destinada a levantar materialmente al obrero y la obra de la educación moral, intelectual y técnica, destinada a levantar el nivel de su cultura.

"Todo, todo entre los males que sufrimos, depende de nosotros mismos, ha dicho Federico Passy, y desde entonces, esos males podrían ser suprimidos o disminuidos, si más ilustrados, más razonables, más prudentes y más perfectos, nos propusiéramos conseguirlo con ánimo perseverante e inquebrantable."

¡Más ilustrados, más razonables, más prudentes y más perfectos! He ahí la grande obra de la educación popular. Mientras ella no se realice las masas proletarias seguirán el impulso de sus peores elementos dirigentes y dejarán en el vacío a los que realmente podrían conducirlos a la victoria, reproduciendo el siguiente caso del médico y del charlatán, que frecuentemente recuerdan así las crónicas inglesas:

"Un gran médico, que hacía sus visitas a pie por falta de recursos, tropezó en sus jiras diarias por las calles de Londres con un antiguo lacayo de su familia, que vendía específicos desde el pescante de un magnífico carruaje. Preguntado por el secreto de tanta grandeza, interrogó a su turno el charlatán: "¿Cuántas personas desfilarán cada día por las aceras de su casa?" Unas diez mil, contestó el médico. Y de esas diez mil, volvió a preguntar, ¿cuántas tendrán buen sentido? A lo sumo un centenar, contestó el médico. —Pues ahí tiene el secreto que desea, concluyó el

charlatán: las cien personas de buen sentido forman la clientela de usted y las nueve mil novecientas restantes la mía."

Oigamos de nuevo a Marx y Lassalle: "Todos los hombres son iguales por la Naturaleza. Son las instituciones sociales las que han creado desigualdades. Con la porción arrancada al obrero se han ido amontonando los capitales que actúan en la gran industria. Es necesario restablecer la igualdad, dando al obrero manual el producto íntegro de su trabajo."

Y como esa igualdad no puede ni debe tener fronteras, debe el hombre, en concepto de ellos, despojarse de todo sentimiento nacional y propender a la organización de alianzas internacionales.

Ya hizo época la teoría de las castas, que tuvo en la India su más alta encarnación con la leyenda que establecía que los sacerdotes habían salido de la boca de Brahma, los guerreros de los brazos, los agricultores de las piernas y los demás de los pies.

Todos los hombres pueden ya considerarse iguales del punto de vista del ejercicio de los derechos civiles y sociales. Eso es lo indiscutible. Pero son y tienen que ser desiguales del punto de vista de la capacidad productora, por efecto de las diferencias de aptitudes, de inteligencia, de constancia para el trabajo, de habilidad, de espíritu de ahorro, de fuerza de voluntad para hacer frente a todas las vicisitudes de la vida. Y mientras tales diferencias existan será siempre inevitable la desigualdad económica, porque el hombre más inteligente, más trabajador, más hábil, más ahorrativo, amontonará siempre capitales y valores que jamás serán patrimonio de los ininteligentes, de los inhábiles, de los perezosos, de los derrochadores.

Para atenuar la crudeza de su fórmula igualitaria, ha tenido el socialismo que proclamar el absurdo de que el obrero manual es el único productor de valores, doctrina de ilustre abolengo, sin duda alguna. Sócrates censuraba a los sofistas porque se hacían pagar sus lecciones y comerciaban con los productos del alma, exactamente como el tendero. Pero es una tesis muerta, de la que nadie puede hacer

ya caudal, como tampoco se hace de la tesis complementaria de Aristóteles, para quien el trabajo manual era fuente de degradación del cuerpo y del espíritu y de tendencias brutales y groseras.

Nunca es cara la obra del talento, dicen los norteamericanos. En una de las encuestas sobre los trusts, levantada en los comienzos de este siglo, escribió uno de los declarantes, reflejando el sentimiento universal: "los hombres superiores son muy escasos; sus servicios resultan baratos a cualquier precio; nada hay que iguale en baratura al cerebro". Pero aun prescindiendo de los hombres dirigentes, que en todos los ramos industriales toman el timón de los negocios en provecho de ellos y de la sociedad entera, ¿acaso el obrero inteligente no debe ganar salario más alto que el peón de mediocre cerebro que sólo dispone de su fuerza física?

Felizmente para la obra de conciliación, no se trata de antagonismos irreductibles. El capital hace muy buenas migas con el trabajo. Es su compañero inseparable, aun para el mismo socialista que lo llama vampiro cuando contempla el espectáculo de la gran industria y del obrero aplastado por ella. La lucha está entablada entre dos clases sociales, la obrera y la capitalista, simplemente separadas por fronteras que saltan con estrépito mundial hasta los mismos canillitas, vendedores de diarios en los trenes norteamericanos, transformados por el genio y el trabajo en inventores de la talla de Edison y en multimillonarios de la elevada jerarquía moral de Carnegie. La fábrica de Krupp debe su origen a una iniciativa muy modesta de Pedro Federico Krupp, en la primera década del siglo XIX. A la muerte del fundador, asumió la jefatura de su pequeño taller de fundición de acero, Alfredo Krupp, un muchacho de 14 años de edad, pero con energías para dar al establecimiento el enorme impulso industrial de que hoy se glorian los alemanes. No era hombre de capitales, sin embargo. El mismo ha confesado que sus recursos apenas le permitían alimentarse con un poco de papas, pan, manteca y café y que la carne jamás estaba al alcance de sus bolsillos. Es eso lo que

yo desearía hacer llegar — decía — a título de estímulo a todo muchacho que no tiene nada y que quiere hacer algo. Gracias, en efecto, a su acertada dirección y al perfeccionamiento de los procedimientos para la producción del acero fundido, la fábrica movilizaba al terminar el siglo XIX más de cien mil obreros, que vivían en plena paz, merced a las atenciones patronales de que eran objeto, bajo forma de construcción de barrios obreros, difusión del régimen cooperativo y creación de cajas de pensiones.

Dentro de la amplia esfera de acción del socialismo evolucionista, del socialismo que ya empieza a reconocer la legitimidad del régimen de la propiedad individual, caben muchas ideas fecundas, muchas fórmulas de conciliación que pueden acercar gradualmente a los capitalistas y trabajadores y conquistar quizá en materia económica, la misma estabilidad de que ya gozan los pueblos modernos en materia de organización política.

Tarea larga, se dirá, pero el pontífice del libre cambio, Quesnay, ha escrito esta frase llena de estímulo para los que vienen pugnando noblemente por el acercamiento de las clases sociales:

"Cuando se trabaja por la justicia y la razón, puede contarse con más amigos de los que se cree. De un extremo a otro del mundo reina una confederación tácita entre todos los que están dotados de inteligencia y de corazón. Si un hombre expone la verdad y hay otro que lo comprende, sus fuerzas se multiplican por diez. Es con ayuda de la verdad, efectivamente, que 1 y 1 hacen 11 y 111 agregándole 1 más."

XXXII

El seguro general obligatorio

LA INTERVENCION DEL ESTADO

La escuela económica individualista o liberal, como la llaman sus adeptos, adhiere a muchas de las aspiraciones del socialismo. Pero sostiene, colocándose invariablemente del punto de vista de una sociedad ideal, que la obra es del resorte exclusivo de las fuerzas privadas y ajena en absoluto a la intervención legislativa.

El filósofo Hegel, escribía Ives Guyot al día siguiente de la muerte de Molinari, se abstraía de tal manera en sus meditaciones, que ni siquiera pudo darse cuenta de la batalla de Jena, que tenía precisamente por teatro los alrededores de su mismo cuarto de trabajo. Eso no habría ocurrido con Molinari, se apresuraba a agregar el redactor del "Journal des Economistes". Molinari habría abierto la ventana para mirar y posiblemente habría intervenido en la batalla, porque lejos de aislarse de las necesidades del medio, las examinaba bajo todos los aspectos.

Convenido. Los economistas liberales siguen el proceso económico. Unicamente que lo siguen sin abandonar su teoría de la proscripción legislativa, inaplicable a una sociedad despedazada por la lucha y abrumada por la ignorancia. Molinari intervenía, sin duda, en todas las batallas económicas. Pero jamás se olvidaba de recordarle al legislador que su actitud era de prescindencia. Prestado así el acatamiento a la fórmula del Estado-gendarme, aconsejaba

a los combatientes un abrazo que no podían darse y que no se daban por el encono de la lucha, por los prejuicios de clase y por el antagonismo muchas veces crudo y abierto entre el interés de la sociedad y el interés de los gremios. En el fondo, pues, repetía el caso de Hegel.

Adam Smith asignaba al Estado, como función primordial, el mantenimiento de la seguridad interior y exterior y como funciones secundarias todas aquellas "tareas e instituciones públicas que un particular o un pequeño número de particulares no tienen interés en realizar o sostener por la desproporción entre sus provechos y sus gastos, aun cuando puedan éstos quedar cubiertos en agrupaciones más vastas". Una fórmula atenuada del "laisser faire", que el fundador de la Economía Política basaba en razones estrictamente económicas. Para Adam Smith, en efecto, existía perfecta identidad natural entre los intereses privados y los intereses públicos; la oferta y la demanda de mercaderías y de capitales debían adaptarse automáticamente; y en la misma forma debía encargarse la concurrencia de bajar los precios al nivel del costo de producción.

Era la época de la pequeña industria. Todavía no existían las grandes desigualdades industriales, que más tarde habrían de poner a prueba la eficacia de la concurrencia o, más bien dicho, probar que la concurrencia acarrea el triunfo aplastador del más fuerte, contra todo el torrente de los grandes intereses generales de la sociedad.

Extremando la teoría del maestro, ha dicho Bastiat que el Estado debía concretarse a "velar por la seguridad pública y administrar el dominio común". Otros de los discípulos y continuadores de Adam Smith han procurado, en cambio, ensanchar la esfera de acción del Estado. Stuart Mill, por ejemplo, rechaza la ingerencia gubernativa en materia económica, invocando la superioridad del interés personal como móvil de la producción; pero señala excepciones que en algunos casos pueden dar mérito a la intervención oficial: cuando se trata de los niños incapaces; cuando el consumidor no puede darse cuenta de cuál es su propio interés; cuando están en tela de juicio problemas como el del horario obre-

ro, en que nada significa la decisión del individuo; cuando el que explota servicios monopolizados, como el gas o el abastecimiento de agua, exagera los precios en perjuicio del público. Otro gran discípulo y continuador de Adam Smith, Miguel Chevalier, al enviar desde su cátedra del Colegio de Francia un aplauso a Stuart Mill "por haber reintegrado a los gobiernos el ejercicio de facultades que les son propias", afirmaba a su turno que el Estado debía intervenir "allí donde el interés general estuviera comprometido" y protestaba contra los que pretendían limitar sus funciones a la acción policial del mantenimiento del orden.

¡El interés general! Tal es, efectivamente, la fórmula racional para la determinación de las funciones del Estado, que día a día se arraiga en la doctrina y en los hechos y a la que los propios portaestandartes del individualismo contemporáneo se ven obligados a hacer frecuentes concesiones, como tendremos oportunidad de verlo en el curso de estas lecciones.

EL SEGURO OBRERO OBLIGATORIO

Todos los grandes países europeos, han incorporado ya a su legislación orgánica el principio profundamente humano del seguro obrero obligatorio.

Corresponde a Bismarck el honor del primer impulso. A él se debe, efectivamente, la ley alemana de 1884, recibida en sus comienzos con gritos de alarma y de protesta, y aceptada hoy en el mundo entero como base irremplazable de una campaña moralizadora y fecunda. Sin la ejecutividad vigorosa del Canciller de Hierro, la propia Alemania estaría todavía sometida al viejo e irritante régimen de la inutilización del obrero por el progreso económico que él contribuye a impulsar: el enfermo y el anciano condenados a mendigar el amparo de la asistencia pública o privada y la víctima del trabajo pleiteando contra el patrono culpable del accidente.

Censuraba un día el economista Schmoller a los legisladores alemanes por el apuro en sancionar las leyes obre-

ras antes de haber adquirido el caudal de estudios previos encaminados a garantizar la bondad de las reformas. La respuesta de uno de los interpelados fué contundente: si la obra, dijo, no queda concluída durante el período de la influencia avasalladora de Bismarck, pasarán seguramente generaciones y generaciones antes de que nadie se atreva a llevarla a cabo.

Con la precipitación tenía que resultar y resultó imperfecta la ley, pero como era una ley sana, no tardó en incorporarse a la vida nacional y una vez incorporada a la vida nacional, ya pudieron encargarse y se encargaron los estadistas de modificarla y perfeccionarla, de acuerdo con las enseñanzas de la experiencia.

No faltará quien diga que Bismarck cedía exclusivamente a impulsos políticos. Es cierto. El mismo lo ha confesado, refiriéndose al seguro contra la invalidez. "Me parece que es una ventaja extraordinaria para nosotros el contar con 700 mil pequeños rentistas, reclutados precisamente en las filas de los que nada tienen que perder y que falsamente consideran que mucho podrían ganar con un cambio. Aunque esos hombres sólo expondrían 115 a 120 marcos, lo importante es que el metal los retiene sobre el agua".

Pero el hecho es que a la obra de pacificación política qu perseguía Bismarck, tenía que agregarse y se agregó la obra más trascendental de la pacificación económica o social.

¿PUEDE EL ESTADO DECLARAR OBLIGATORIO EL SEGURO OBRERO?

Para Mauricio Bellom, la virtud educativa del seguro desaparece dentro del régimen de la imposición. ¿Quién no ve, dice, la injusticia de un sistema que coloca bajo el mismo nivel al obrero trabajador y al obrero perezoso? La ley, agrega Rochetin, sólo podría imponer el seguro una vez que la educación estuviera ya hecha y el consentimiento pudiera obtenerse sin violencia.

¿Pero, de dónde sacaría el obrero la prima íntegra del seguro? Como dice Gide, "resulta inadmisible el sacrificio

del presente al porvenir, cuando el sacrificio es de tal magnitud que hasta compromete al mismo porvenir". El seguro contra la vejez, calificado de "letra de cambio sólo cobrable en el cielo", tendría que formarse a expensas de un salario que en la generalidad de los casos apenas basta para el mantenimiento de la vida.

Es indudable, por otra parte, que el régimen legal puede convertirse y se convierte a menudo en escuela educativa, cuando tiene una base racional que responde a necesidades permanentes. La ley que declara obligatoria la enseñanza empieza por la violencia y concluye por el ingreso espontáneo de los niños a las escuelas. La ley de vacunación obligatoria no tarda en arraigar el convencimiento de la suprema eficacia de ese preservativo, que luego queda inscripto entre los postulados de la higiene pública y privada. La práctica del ahorro enseña y educa también, aunque sea el resultado de la imposición legal, y de ello da testimonio elocuente la iniciativa de los empleados industriales y comerciales de Alemania para obtener del Reichstag que el nivel del seguro obligatorio contra la vejez e invalidez, que según la ley de 1884 era sólo aplicable a los salarios de menos de 2.000 marcos anuales, fuera elevado a 5.000 marcos, como medio de que aprovechara de sus beneficios un millón más de trabajadores que vivían bajo el régimen de la libertad.

Entre los más modernos intérpretes de las ciencias jurídicas, hay quienes reivindican a favor del legislador el derecho de declarar no solamente "lo que es", sino también "lo que debe ser". Es una reacción contra las exageraciones de ciertos adeptos de la escuela histórica, que reducen la tarea del legislador a la constatación de costumbres preestablecidas y le niegan todo derecho a orientar la marcha futura de la sociedad. En presencia de tan opuestas doctrinas propone Boussard una fórmula transaccional: la transformación en obligación jurídica de los lazos de derecho que hasta ese momento constituyen obligaciones de carácter moral o social. Para sancionar una ley nueva bastaría entonces averiguar si la obligación jurídica que se trata de

crear es la transformación de una obligación moral preexistente y si el interés general exige efectivamente tal transformación. Y que ambas condiciones se llenan en el caso del seguro obrero, como complemento del salario, lo demuestra, entre otros hechos, la costumbre cada día más viva en la industria moderna de organizar cajas de auxilios y pensiones con fines filantrópicos o respondiendo al propósito de dar estabilidad al personal.

La familia obrera no puede ni debe quedar librada a la dura alternativa de un salario exiguo, mientras el jefe pueda trabajar, y de la miseria extrema, apenas mitigada por la asistencia pública o particular, una vez que el trabajo queda interrumpido por la enfermedad, la vejez o la muerte. Todo empresario calcula la amortización del capital fijo. Las máquinas se desgastan por el uso y envejecen por el progreso técnico. El multimillonario y filántropo Carnegie, atribuye sus énormes éxitos industriales al hecho de no haber vacilado jamás en destinar a fierro viejo, aun a las pocas semanas de uso, toda máquina que podía ser reemplazada por otra máquina de doble precio, pero más perfecta y de mayor potencia productiva. ¿Por qué el empresario y el Estado no habrían de calcular también el desgaste del obrero bajo forma de prima de seguro?

Es posible que se objete que la estadística del pauperismo señala descenso en todos los países civilizados. En términos generales, dice Schmoller, el 2 y ½ % de la población es un porcentaje moderado de pobres. La carga por habitante es de 2 a 4 marcos en la generalidad de los países europeos, salvo en Inglaterra, donde es de 6 y en Alemania de 3. Con relación al monto del rendimiento total el porcentaje de la asistencia pública inglesa fué del 3 al 4 % en el año 1885.

El mismo Schmoller se encarga, sin embargo, de recordar que al lado de los pobres que reciben asistencia hay en todas partes del mundo un número doble o triple de personas que viven cerca de la indigencia, cuando no en la indigencia misma. Contra la frase de Cheyson "la previsión espontánea para el hombre que está de pie y la asistencia

para el que ha caído", se alza el argumento de que la mayoría de los que podrían beneficiar del seguro obligatorio se encuentran colocados en las fronteras mismas de la pendiente del derrumbe.

La asistencia pública del Uruguay está en vías de organización. Su programa, todavía reducido a hospitalización de enfermos, policlínicas y servicio médico de urgencia, absorbe alrededor de siete millones de pesos, suma igual a la de la instrucción pública.

Trátase, como se ve, de un tributo considerable, llamado a desenvolverse fuertemente con la creciente ampliación y regularización de los servicios. Y entonces, ¿cómo negar al Estado el derecho de defender el tesoro público mediante la institución del seguro obligatorio? Porque es claro que una vez decretado el seguro obligatorio habría que reorganizar la asistencia pública sobre bases educadoras, como el pago de todos los servicios, salvo el caso de justificación sumaria de pobreza e insuficiencia de medios; la supresión efectiva de la mendicidad en las calles; la creación de talleres anexos a los asilos donde los mendigos aptos para cualquier tarea se habilitarían a ganar un pequeño jornal.

Federico Passy comentaba con alborozo en 1902 una información de la prensa inglesa sobre la posible construcción de máquinas que regalarían monedas de 10 céntimos, a cambio de determinado número de vueltas de una manivela que desarrollaría corrientes eléctricas susceptibles de ser acumuladas para uso industrial.

La asistencia pública gratuita debe quedar reservada para las personas carentes de recursos. Es una limosna y la limosna deprime. "Cuantos más servicios se organizan para los pobres, ha dicho Franklin, menos procuran los pobres socorrerse a sí mismos". En cambio, el obrero que dispone de una libreta de ahorro o de una póliza de seguro, puede considerarse dueño de sí mismo y consigue serlo con enormes ventajas del punto de vista de la formación del carácter y de la intensificación de la cultura moral.

LA LEGISLACION DEL SEGURO OBRERO OBLIGATORIO

He aquí las grandes líneas de la legislación del seguro obrero en los tres países que dan orientación al mundo en esa materia.

Alemania. — La ley de junio de 1883 estableció cajas de seguros contra las enfermedades, de aplicación obligatoria para todos los empleados y obreros industriales, cuyo salario anual fuera inferior a 2.000 marcos. Sus ingresos están constituídos por aportes de los obreros hasta el porcentaje máximo del 3 % del monto de los salarios y subvenciones de los patronos o empresarios, equivalentes a la mitad de las cuotas obreras. Las cajas proveen a sus afiliados, durante un trimestre por lo menos, de servicio médico y farmacéutico y de una suma de dinero igual a la mitad del salario. En caso de fallecimiento recibe la familia una cantidad que oscila de 20 a 40 veces el importe de un día de salario. A las mujeres aseguradas se les paga pensión durante 4 a 6 semanas correspondientes al embarazo y alumbramiento.

La ley de junio de 1884, complementada por diversas leyes posteriores, estableció el seguro obligatorio contra los accidentes del trabajo, a favor de todos los obreros y empleados industriales de salario inferior a 3.000 marcos anuales. Fueron utilizadas para su servicio las asociaciones profesionales que todavía perpetúan en Alemania el viejo régimen de las corporaciones de artes y oficios. No existen distinciones entre los accidentes ocurridos dentro o fuera del taller. En caso de muerte la asociación constituída por todas las empresas de la misma industria de cada zona, cubre los gastos de enfermedad y una cantidad igual a la mitad del salario anual. Si hay viuda desamparada, padres incapacitados para el trabajo o hijos menores de 16 años, paga además una pensión que puede elevarse hasta el 60 % del salario anual. Cuando el herido conserva la vida la asociación abona los gastos y una pensión que, en caso de invalidez absoluta, puede subir hasta los dos tercios del salario y

aun al nivel mismo de éste, y que en caso de invalidez parcial baja en proporción a la decreciente gravedad del accidente. Ninguna cuota tiene que pagar el asegurado. Todo está a cargo de la asociación de empresas. El Estado garantiza el déficit en caso de insuficiencia.

La ley de junio de 1889 establece el seguro contra la invalidez y contra la vejez, de carácter obligatorio para todos los obreros asalariados y empleados industriales cuyo salario no exceda de 2.000 marcos anuales. El asegurado que ha abonado 1.200 cuotas semanales recibe al cumplir la edad de 70 años una pensión, sea cual fuere su estado de salud. El incapacitado de una manera permanente para el trabajo, recibe pensión de invalidez, siempre que haya abonado el mínimun de 200 cuotas semanales. El tesoro lo forman el Estado con un aporte de 50 marcos por pensión, y los obreros y los patronos con cuotas iguales, hasta una suma que al principio era 15 veces más grande que la del Estado y que ahora es cuatro veces mayor simplemente. Las cuotas de patronos y obreros se pagan bajo forma de timbres en libretas especiales. Las pensiones de vejez oscilan de 110 a 200 marcos y las de invalidez de 116 a 450 marcos anuales.

Francia. — La ley sancionada en abril de 1910 por la casi unanimidad de votos de ambas ramas del Cuerpo Legislativo (en la Cámara de Diputados, 531 votos contra 3 y en la de Senadores, 266 contra 3), establece que los asalariados de la industria, del comercio, de las profesiones liberales, de la agricultura y los peones a sueldo, tienen derecho a recibir una pensión de vejez. Constitúyese el tesoro mediante aportes obligatorios y facultativos de los asegurados, contribuciones de los patronos y empresarios, y subvenciones vitalicias a cargo del Estado. El aporte obrero es de 9 francos al año para el hombre adulto, de 6 francos para la mujer adulta y de 4 y ½ francos para los menores de 18 años. La cuota anual de los patronos o empresarios es de igual monto que la de los obreros. Los pagos se efectúan por intermedio de los patronos o empresarios, en forma de timbres que deben pegarse en la tarjeta o libreta per-

sonal del obrero. La subvención vitalicia a cargo del Estado monta a 60 francos anuales por cada obrero que haya abonado 30 anualidades. Cuando las cuotas anuales no alcanzan a 30 disminuye en proporción el desembolso del Estado. La ley fija el retiro a los 65 años de edad y agrega que si el asegurado fallece antes de obtenerlo, gozarán de pensión sus herederos. Sólo reza el seguro obligatorio con los asalariados de menos de 3.000 francos anuales. Tienen también derecho, pero no obligación de asegurarse, los arrendatarios, los medianeros, los artesanos y hasta los pequeños patronos que trabajan solos o con un obrero o con su familia. La cuota anual oscila de 9 a 18 francos. El tesoro público contribuye con el tercio de la cuota que paga el asegurado. Fíjase el monto de la pensión sobre la base de las cuotas anuales pagadas. En el seguro obligatorio el obrero que haya empezado sus pagos a la edad de 20 años, tendrá, cuando llegue al límite del retiro o sea a los 65 años, una pensión de 330 francos anuales. Si hubiere empezado los pagos desde los 14 años de edad su pensión sería de 390 francos. En cambio un obrero que se incorpora al seguro a los 64 años, sólo conseguirá a la edad del retiro una pensión de 102 francos. En cuanto al seguro facultativo, suponiendo que los pagos hayan empezado a la edad de 25 años, gozará el asegurado al tiempo del retiro, de una pensión de 291 francos.

La ley de 1910, como se ve, asegura pura y simplemente contra la vejez. No se ocupa de invalidez. Autoriza a la vez al Gobierno para reglamentar administrativamente la situación de los asalariados que trabajan a domicilio, o que trabajan por pieza o que tienen ocupaciones intermitentes.

Una ley anterior de 1905 había declarado ya que "todo francés privado de recursos, incapaz de subvenir por su trabajo a las necesidades de la vida por enfermedad incurable, invalidez o por tener más de 70 años de edad, recibiría asistencia pública" en forma de hospitalización o de una pensión a domicilio que podría oscilar de 5 a 20 francos mensuales.

Y otra de 1898, ampliada en 1906, había impuesto a

los patronos o empresarios la obligación de indemnizar los accidentes del trabajo mediante el pago de pensiones fijadas por los jueces. Hasta entonces para que el obrero pudiera aspirar a indemnización era necesario que se tratara de accidentes imputables al patrono, y como la prueba era difícil el obrero rara vez obtenía éxito. La nueva ley consagró el principio del riesgo profesional, que incluye los accidentes del trabajo entre los gastos corrientes de la empresa, como consecuencias inevitables de la producción.

Inglaterra. — Dos categorías de seguros obligatorios establece la ley sancionada en 1911; el seguro contra la pérdida de la salud y el seguro contra la falta de trabajo. El seguro contra la pérdida de la salud es obligatorio para todos los trabajadores de 16 a 65 años de edad que ganan menos de 160 libras esterlinas al año. Solamente están exceptuadas las mujeres de los asegurados, los que gozan de pensiones oficiales, los que no trabajan bajo el régimen del salario y los que sólo trabajan ocasionalmente. El tesoro se forma mediante cuotas obligatorias a cargo del patrono, del obrero y del Estado, en esta proporción: los patronos y obreros aportan 7|9 partes, tratándose de varones y 3|4 tratándose de mujeres, y el Estado el remanente de 2|9 o de 1|4. La cuota del obrero oscila según la edad, y el sexo y el monto del salario. Suponiendo un salario de 2 chelines y 6 peniques por día, que para el Parlamento inglés constituye el *salario normal,* la cuota semanal a cargo del hombre sería de 4 peniques y la de la mujer de 3 peniques. Si el salario es más bajo la cuota se aliviana y hasta puede quedar suprimida en ciertos casos. También está sujeta a oscilaciones la cuota del patrono o empresario. En el caso del salario normal de 2 chelines y 6 peniques, es uniformemente de 3 peniques. Cuando el salario es inferior la cuota del patrono sube en proporción a la baja que sufre la del obrero. El monto total de los aportes del obrero y del patrono es de 7 peniques semanales, tratándose de hombres y de 6 peniques tratándose de mujeres. Si el salario es muy bajo y el monto de ambas cotizaciones no alcanza a los 7 peniques, el Estado cubre el déficit. Paga, además, el Estado semanalmente 2 peniques por

la contribución ordinaria de 2|3 o de 1|4 que la ley declara a su cargo en todos los casos. He aquí algunos ejemplos ilustrativos:

A) El obrero gana más de 15 chelines por semana. Su cuota semanal será de 4 peniques, la del patrono de 3 peniques, la del Estado de 2 peniques. Total: 9 peniques.

B) El obrero gana menos de 9 chelines por semana. Estará exento de cuota. La cuota a cargo del patrono será de 6 peniques, la del Estado será de 1 penique para cubrir el déficit y de 2 peniques por concepto de cuota ordinaria. En conjunto: 9 peniques.

Esta primera categoría del seguro abarca las enfermedades y la invalidez, y sus riesgos son atendidos por los siguientes servicios: asistencia médica y farmacéutica, cuotas pecuniarias durante la enfermedad, pensiones de invalidez socorro de maternidad, sanatorios. La ayuda pecuniaria en caso de enfermedad, varía según la edad, la antigüedad del seguro y la duración de la enfermedad. Comienza a hacerse efectiva al cuarto día de la dolencia y puede proseguir por espacio de 26 semanas. Cuando la enfermedad se prolonga por más tiempo el asegurado recibe una pensión de invalidez, siempre que haya abonado cuotas durante 104 semanas, o sea 2 años. La ayuda pecuniaria puede elevarse a 10 chelines semanales a favor de los hombres y 7 chelines y 6 peniques a favor de las mujeres. La pensión de invalidez es uniformemente de 5 chelines por semana.

El seguro contra la falta de trabajo o desocupación, que constituye la segunda categoría de la ley social inglesa, sólo se aplica a ciertas industrias que, como las de la edificación, construcción de puentes y calzadas y fabricación de máquinas, están sujetas a periódicas intermitencias o paralizaciones que dejan sin salario al obrero. El tesoro se integra por el obrero, el patrono y el Estado. La cotización semanal del obrero oscila de 2 y ½ a 1 penique, según la edad. Y en la misma forma oscila la del patrono. El patrono cubre ambas cuotas, reteniendo la del obrero al tiempo de abonar el salario. He aquí dos ejemplos ilustrativos:

A) El obrero tiene menos de 18 años. Su cuota sema-

nal es de 1 penique. La del patrono de 1 penique. Y la del Estado de dos tercios de penique. En conjunto 2 y 2|3 peniques.

B) El obrero tiene más de 18 años. Su cuota es de 2 y ½ peniques. La del patrono de 2 y ½ peniques. La del Estado de 1 y 2/3 peniques. En conjunto: 6 y 2/3 peniques.

El monto de la pensión es en general de 7 chelines por semana.

Una ley de 1908, sobre ayuda a la vejez, acuerda a los septuagenarios cuyo rendimiento anual no alcanza a 26 libras esterlinas, una pensión equivalente a la mitad de esa cantidad. No se trata en este caso de un seguro, sino de un acto de asistencia pública a cargo exclusivamente del Estado.

EL MUTUALISMO ESPONTANEO

La mutualidad, o sea la organización de la reciprocidad de servicios mediante la comunidad de ahorros entre todos los que pueden eventualmente beneficiar de esos servicios, tiene vida exuberante en los principales países europeos y el legislador del seguro obrero obligatorio se ha visto en la forzosa necesidad de tomarla en cuenta, porque era un órgano real y positivo de funcionamiento social.

La ley inglesa del seguro obrero utiliza las instituciones existentes, aunque sometiéndolas a ciertas condiciones fáciles de llenar, entre las que figura la aprobación de estatutos. El número de mutualistas ingleses oscila alrededor de cuatro y medio millones.

La ley del seguro obligatorio en Francia ha hecho lo mismo. Ya desde tiempo atrás estaban clasificadas las sociedades de socorros mutuos en libres, aprobadas y reconocidas como de utilidad pública, según el grado de la intervención fiscalizadora del Estado y extensión de los derechos, privilegios y favores acordados a las mismas sociedades; estaban divididos los socios, en interesados o participantes y en honorarios o bienhechores; y gozaban las

mujeres casadas y menores de edad de personería para actuar sin la concurrencia de sus representantes legales. En 1910 funcionaban en Francia 20 mil sociedades entre escolares, maternales, de enfermedades y de retiro, con un total de cuatro y medio millones de participantes y medio millón de honorarios, de cuya cifra correspondían a la mutualidad escolar 2.000 sociedades con 800.000 socios participantes y cerca de 50.000 honorarios.

Un mal grave aqueja al mutualismo francés. "Es notorio, dice el doctor Gayne, que la mutualidad se realiza a expensas especialmente de los médicos, por efecto del envilecimiento de sus honorarios y la injusta participación de las personas pudientes en los beneficios de la institución. Cotízanse los servicios a 30 céntimos por visita. Hay médicos, como los de las minas carboneras de Saint Etienne, que sólo reciben 6 céntimos de franco. Los que están al frente de los servicios de beneficiencia ganan 600 francos al año y tienen que hacer de 30 a 50 visitas por día. Para combatir el proletariado obrero, se va creando así el proletariado de los médicos y farmacéuticos."

ORGANIZACION DEL SEGURO OBLIGATORIO EN EL URUGUAY

Todo facilita la acción del legislador uruguayo. La Asistencia Pública está simplemente en vías de organización y no ha creado todavía los numerosos resortes que en los grandes países europeos traban el desenvolvimiento vigoroso del seguro obligatorio. Las sociedades de socorros mutuos son pocas y carecen del arraigo que en esos mismos países han obligado al legislador a buscar fórmulas transaccionales, hasta con riesgo de incorporar al seguro obligatorio organismos carcomidos y de larga tradición de abusos. Y no tenemos que luchar, finalmente, con el obstáculo que la gran industria y la concurrencia considerable de brazos oponen a la difusión del ahorro, por la absoluta imposibilidad de cercenar una sola migaja al presupuesto diario del hogar. Nuestros obreros gozan en general de salarios pasables y se encuentran en excelentes condiciones para ini-

ciar, bajo la presión del seguro general obligatorio, una gran práctica educadora, que sería la palanca de su salvación y a la vez de la salvación del tesoro público, cuando los progresos de la población y de la industria fabril reproduzcan en el Uruguay, aunque atenuado siempre, el cuadro de las estrecheces en que se mueve la familia obrera europea.

He aquí algunas de las ideas, bases y condiciones que podría tener en cuenta el legislador al incorporar a nuestra vida orgánica el principio del seguro obligatorio:

UNA LEY DE POCOS ARTICULOS

Sólo debe trazar líneas generales la ley. Una reglamentación detallada impediría que las autoridades administrativas pudieran ir adaptando sus prácticas a los resultados de la experiencia y obligaría al obrero, por la imposibilidad de obtener el conocimiento personal y directo, a recurrir a defensores judiciales, con grave daño para él y para la sociedad. Es necesario que cada legislación obrera se amolde al medio ambiente en que va a desenvolverse y esa obra de adaptación requiere, como condición indeclinable, que la ley inicial trace simplemente grandes lineamientos y deje a las autoridades administrativas libertad de acción en la tarea reglamentaria. Sólo después de algunos años de experiencia en casa propia y de amontonar datos y observaciones imposibles de conocer anticipadamente, podría llegar la hora de redactar el código obrero sobre bases firmes y permanentes. Por no haberse tomado en cuenta esa exigencia, no han dado algunas de las leyes del seguro obrero todos sus resultados del doble punto de vista de suavizar asperezas entre las clases sociales y de tranquilizar al obrero acerca de su porvenir.

La Sociedad de Economía Política de París destinó a mediados de 1906 una de sus sesiones al estudio de los efectos de la ley de accidentes del trabajo de 1898 que, como hemos dicho ya, impone al patrono la obligación personal y directa de indemnizar al obrero. Y en esa sesión se dijo,

con la conformidad de todos los presentes, que la ley destinada a aplacar los ánimos se había tornado en un agente permanente de irritación social, al convertir al patrono en deudor y al dificultar el pago de las indemnizaciones, y que el beneficio de la gratuidad de la tramitación judicial o declaratoria de pobreza, como le llama nuestro código, había incubado una plaga formidable, la plaga de los agentes judiciales, devoradora de las indemnizaciones. Casi en los mismos momentos escribía Bouet en el "Journal des Economistes":

No se engañaban los economistas al afirmar que la reciente ley sobre accidentes del trabajo debía ser más ventajosa para los abogados que para sus clientes los obreros. Hay un verdadero caos de opiniones en materia de aplicación de sus preceptos. ¿Cómo han de poder los obreros apreciar sus derechos, si los jurisconsultos más consumados pierden su latín en ese dédalo? Para Juan Bautista Say multiplicar las leyes para que los hombres del pueblo tengan que ocuparse de ellas, es tanto como decretarse una enfermedad para verse obligado a llamar médico. Y da fe de que tenía razón esta misma ley de los accidentes del trabajo, que sustrae teóricamente al obrero a la dominación del patrono, para colocarle bajo la dominación de los abogados.

Hay que impersonalizar además la acción del obrero. La ley no debe conceder acciones contra el patrono o la empresa de quien depende y mucho menos acciones de carácter judicial. Son dos sombras de la legislación europea. La acción del obrero damnificado contra el patrono responsable del daño, provoca conflictos, odios inextinguibles, que separan a las clases sociales en vez de propender a su unión. Y la intervención de los tribunales es fuente de incidentes, en que ganan los curiales y pierden los obreros, sea cual fuere el esfuerzo del legislador para abreviar los trámites. La acción del obrero debe ser absolutamente impersonal: contra la Caja de Seguros, en que se confunden todos los patronos y empresarios obligados a concurrir a la formación del tesoro. Y debe ser rapidísima, por vía administrativa, ante corporaciones gremiales mixtas, compuestas de patro-

nos y obreros y en último trámite, ante la autoridad superior de la Caja de Seguros.

EL BANCO DE SEGUROS COMO EJE DE LOS NUEVOS SERVICIOS

Nuestro Banco de Seguros del Estado puede y debe ser el eje de los nuevos y fecundos servicios del seguro general obligatorio, con la sola incorporación a su actual directorio, de tres delegados de los patronos y tres delegados de los obreros, elegidos en asambleas gremiales especialmente convocadas con ese objeto. ¿Para qué crear servicios autónomos, como en la legislación europea, cuando es posible refundirlos en una sola y vigorosa institución que se ocupe simultáneamente de accidentes del trabajo, de asistencia y de pensiones? La misma índole revolucionaria del seguro obligatorio explica, sin duda alguna, que los países europeos hayan tenido que ir a su organización por etapas sucesivas. Pero tranquilizado ya el ambiente, debe abordarse la obra de la refundición encaminada a evitar la multiplicidad de organismos análogos y a permitir que los fondos que superabundan en una de las cajas se apliquen a cubrir el déficit que aparezca en las otras.

TODOS LOS ASALARIADOS DEBEN ESTAR AMPARADOS

Casi todas las legislaciones en vigencia fijan de una manera restrictiva los establecimientos o ramas de trabajo comprendidos en el seguro. ¿Por qué razón? El interés de orden público de que emana el seguro obligatorio, no está circunscripto a tales o cuales industrias o gremios profesionales. Se extiende a todas y cada una de las esferas de la actividad económica y, en consecuencia, no admite limitaciones de ninguna especie. Todos los que trabajan bajo el régimen del salario, todos los que dependen de otros por razón de remuneración o sueldo, deben concurrir a la formación del fondo del ahorro común contra las enfermedades, accidentes del trabajo, ancianidad y orfandad. Es lo justo

y lo que más se armoniza con las exigencias sociales. También deben quedar comprendidos los que no encuentran momentáneamente trabajo. Al discutirse la situación de los desocupados en una sesión del Reichstag en 1888, dijo el diputado Winthorst, resumiendo todas las objeciones, que el seguro "sería en tal caso el comienzo de un régimen en el que todos los ciudadanos podrían comer en la misma fuente, sin preocuparse de quién debe llenarla". Una observación muy seria, sin duda alguna, si la pensión al desocupado fuera decretada con prescindencia de examen. Pero es que debe haber un examen previo, que permita fijar en forma inequívoca la causa de la cesantía. No basta, dice con razón Mauricio Bellom, que el obrero esté desocupado. ¿Por qué lo está? ¿Ha cesado en el trabajo por falta que no le es imputable? En caso afirmativo, en ese caso simplemente, debe ser amparado.

EL AHORRO OBLIGATORIO EN LAS ESCUELAS

Está dando resultados sorprendentes el mutualismo escolar en Francia. Una vez por semana, el martes de mañana, tiene lugar en cada escuela una lección teórico-práctica de ahorro. El maestro demuestra, a los alumnos la ventaja del ahorro y los invita a entregar una cuota mínima semanal de diez céntimos. Cuando las entregas de cada alumno llegan a sumar un franco, el maestro las pasa a la caja de ahorros u oficina de correos de la localidad. Del grado de eficacia de esa propaganda da elocuente testimonio una estadística correspondiente a 1910, reproducida por Ives Guyot, de la que resulta que durante ese año funcionaban 2.000 sociedades escolares con 800 mil alumnos participantes y 47 mil socios honorarios, cuyas cuotas montaban respectivamente a 4:000.000 y a 100.000 francos.

El ahorro es una de las modalidades de la familia francesa. Por eso el mutualismo escolar espontáneo da allí tan admirables resultados. Lo mismo podría decirse de otros pueblos europeos, y especialmente de Inglaterra, donde el mutualismo obrero alcanza proporciones gigantescas.

Alfredo Neymarck calculaba en una sesión de la Sociedad de Economía Política de París, en 1903, que los grandes y pequeños rentistas franceses poseían 90 mil millones de francos en títulos mobiliarios y 30 mil millones en deudas nacionales, departamentales y comunales. En la primera de esas sumas figuraban los valores extranjeros con 25 mil millones de francos. El ahorro de los rentistas franceses podía estimarse, según él, en 2 mil millones de francos anuales. Seis años después, en otra reunión de la Sociedad de Economía Política, el mismo economista hacía notar que los valores mobiliarios habían subido a 110 mil millones de francos, con un rendimiento de 4 a 5 mil millones al año. Complementando estos datos, recordaba Ives Guyot que según el presidente de la Comisión de Tarifas de Aduana, Mr. Klotz, en los 16 años corridos desde 1892 hasta 1909, el ahorro francés había absorbido 16 mil millones de francos, o sea mil millones por año; y que el rendimiento general de toda la población francesa, incluidos los asalariados, subía a 25 mil millones de francos, según Paul Leroy Beaulieu. En una tercera sesión de la Sociedad de Economía Política celebrada cuatro años más tarde, decía Mr. Laporte que desde 1902 hasta 1912 el capital francés había adquirido 15 mil millones de francos en títulos nacionales y 30 mil millones en títulos extranjeros. La cartera francesa, agregaba, tiene actualmente un stock de 40 mil millones en títulos extranjeros, que producen al año, por concepto de intereses y dividendos, alrededor de 2 mil millones. En el solo año 1912 había adquirido el ahorro francés 2 mil millones de francos en valores nacionales y 3 mil millones en valores extranjeros.

Sobre la base de las estadísticas del impuesto, fija así George Parish la renta de los capitales británicos colocados en el extranjero y en las colonias: durante el ejercicio 1886-87, 44 y ½ millones de libras esterlinas; durante el ejercicio 1906-07, 80 millones de libras esterlinas; y englobadas todas las fuentes de rendimiento, 140 millones de libras esterlinas en el último de esos ejercicios. Alfredo Neymarck calculaba en 1910 el capital mobiliario de la Gran Bretaña

en 140 mil millones de francos y el monto de la fortuna nacional en 443 mil millones.

En tales condiciones ha podido el legislador europeo colocar el ahorro escolar al amparo del poderoso estímulo que allí existe. Pero entre nosotros, donde el mutualismo reviste todavía formas rudimentarias y el hábito del ahorro hállase lejos de constituir una virtud nacional, puede y debe la ley imponerlo como factor educativo del carácter del niño y como medio eficaz de reducir las cargas de la asistencia pública.

"El individuo, dice Saint León, está obligado durante su juventud y edad madura a pensar en la vejez y debe asegurarse anticipadamente sus medios de vida, para cuando la edad y los achaques le impidan trabajar. La previsión resulta así un deber, si se considera que el hombre no tiene derecho de hacer recaer sobre sus conciudadanos las consecuencias de su ligereza o falta de prudencia."

EL AHORRO NACIONAL DEBE SER ADMINISTRADO POR EL ESTADO

La Inglaterra ofrece el modelo. Durante el período inicial de funcionamiento de las cajas de ahorros (1797-1817), dictó el Parlamento las leyes primarias de fiscalización. En el curso de los años subsiguientes hizo amplio camino la doctrina según la cual la Caja de Ahorros o "Trustee Saving Bank" es ante todo un establecimiento de interés público, cuyos estatutos y funcionamiento sólo el Parlamento puede autorizar, arribándose finalmente a la organización actual, que puede sintetizarse así: las cajas o bancos de ahorros reciben y devuelven los depósitos y llevan cuentas corrientes; pero vierten sus fondos en el "National Debt Office", que es una corporación que depende directamente del Parlamento y cuyos miembros entran todos los años en la sala de sesiones de cada Cámara y depositan en la tribuna un informe con el resultado de su gestión.

La primera Caja de Ahorros francesa fué fundada en 1818 bajo forma de sociedad anónima, con supresión absoluta de toda idea de provecho a favor de sus asociados.

La ley orgánica de 1835 dispuso que los ahorros de todas las cajas fueran vertidos en el tesoro público. Pero los depósitos subieron casi inmediatamente a 100 millones, y entonces, para evitar tentaciones, se dictó la ley de 1837, que transfirió el depósito y su administración a una Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones, que es la exacta reproducción de la National Debt Office. Una ley de 1845, que el Parlamento inglés se apresuró a copiar, permite a los depositantes, sin gastos ni formalidades de ninguna especie, aplicar total o parcialmente los depósitos a títulos de la deuda pública nacional. Y otra ley más reciente, calcada en la legislación austriaca, faculta a las cajas o bancos de ahorros para escalonar el reembolso de los depósitos bajo forma de cuotas quincenales, con el propósito de conjurar los peligros de una corrida y dar tiempo a que desaparezca el pánico.

Tanto en Francia como en Inglaterra recibe a la vez el Estado el ahorro de los particulares por intermedio de las oficinas postales. Paga por ese ahorro el 2 % de interés y aplica su importe a la compra de títulos de deuda pública.

La Alemania es casi el único país importante de Europa que no ha incorporado a su legislación la forma del ahorro postal. Ha preferido, según Schmoller, descentralizar el ahorro, poniéndolo bajo la protección de las comunas y corporaciones. Actualmente, agrega, se ensayan con éxito la recolección semanal a domicilio y la forma más avanzada del ahorro obligatorio en las fábricas.

Es un impulso digno de seguirse el de Inglaterra y Francia. El ahorro nacional debe concentrarse en una institución pública, bajo la garantía del Estado y la intervención directa de una comisión delegada del Cuerpo Legislativo, como medio de dar las más altas seguridades de reembolso y garantizar la menos peligrosa de sus formas de colocación.

PARA IMPEDIR LOS ABUSOS

Multiplícanse los accidentes del trabajo, dice Ives Guyot, en todos los países que viven bajo el régimen del seguro

obrero. La "Sinistrose", que es el nombre con que ha sido bautizado el nuevo factor de aumento, tendría esta doble explicación: que se atribuye inexactamente a accidentes del trabajo lesiones anteriores o posteriores difíciles de contralorear, y que a veces los propios obreros se lesionan para colocarse al amparo del seguro. Son abusos que escapan a la fiscalización efectiva de la ley francesa. Para demostrarlo reproduce Ives Guyot este dato sugerente: de los 548.000 establecimientos sometidos a la ley, sólo fueron visitados por los inspectores 162.000 durante el año 1908 y 163.000 durante el año 1909, lo que significaría para el porvenir una repetición de visitas cada tres o cuatro años. La inspección del trabajo hállase a cargo de 11 inspectores de división y de 110 inspectores y 18 inspectoras de departamentos, cuerpo demasiado estrecho, sin duda alguna, para tener a su cargo la fiscalización de más de 4 millones de obreros.

Pero la acción del legislador no puede reducirse a multiplicar esas visitas oficiales, siempre deficientes y perezosas. Debe encaminarse también a la organización de los gremios y corporaciones profesionales, interesados vivamente en la buena administración de los fondos del seguro. Bastaría dividir el territorio nacional en zonas pequeñas y conferir a las comisiones delegadas de las empresas y obreros de cada zona facultades muy amplias para el estudio y resolución de los reclamos.

Verdad es que en la propia Alemania, cuya legislación es la mejor orientada, triunfa muchas veces la artimaña del obrero. Las enfermedades, dice Mondet, se prolongan allí como en los demás países sujetos al régimen del seguro obrero. La curación de la fractura de una clavícula, que teóricamente exige un mes, causa una inhabilitación de ocho meses, después de la vigencia del seguro. Cada día se desarrolla más intensamente la costumbre de simular enfermedades y aumenta el número de pruebas para dar apariencia de verdad a las simulaciones. Para colmo de males, agrega, ha aparecido una neurosis nueva, "el histerismo de las pensiones", que es causa a la larga de una verdadera "neurosis traumática" por la necesidad de dar a la supuesta enferme-

dad cierta permanencia, a fin de que la pensión no sea revocada.

Trátase de un mal muy grave, sin duda alguna, a que contribuyen los propios médicos. En la misma sesión de la Sociedad de Economía Política de París, destinada al estudio de los resultados de la ley sobre accidentes del trabajo, de que hemos hablado, se dijo efectivamente que al abuso obrero había que agregar el abuso de las agencias médicas, plaga similar a la de las agencias judiciales, que van en acecho del obrero y luego de conseguido el candidato lo someten, venga o no el caso, a un tratamiento caro, a la radiografía, al masaje, a la electricidad, todo lo cual da base para cobrar gruesos honorarios a las compañías de seguros y para verdaderos actos de *chantage*, que acrecen en caso de invalidez parcial o total, hasta arrancar la cuota ambicionada.

Pero no es incurable. Puede buscarse su correctivo eficaz en la mejor organización de la tarea fiscalizadora de las corporaciones profesionales, y, sobre todo, en la concurrencia obligatoria del obrero a la formación del tesoro destinado al pago de los accidentes del trabajo, que las leyes actuales descargan ordinariamente sobre el patrono. Es necesario que todos tengan interés directo en el resultado de la campaña contra la simulación y el fraude, para que la campaña alcance pleno éxito.

Otro correctivo eficaz puede buscarse en la aplicación reproductiva de los excedentes de la Caja de Seguros. Una parte tendrá siempre que destinarse a títulos de deuda pública de buen interés y de fácil realización para hacer frente a los pagos. Pero otra parte puede aplicarse a construcción de casas para obreros, hospitales y sanatorios y a la organización de cooperativas de consumo y de producción. Sería así cada obrero un celoso fiscal de la buena aplicación de los fondos.

COMPLEMENTOS DEL SEGURO

Pero no basta que el obrero conquiste una póliza de seguro. Es necesario, además, que mejoren sus condiciones

técnicas y personales, y a esa obra de progreso duradero, pueden vincularse parcialmente las propias instituciones y órganos del seguro obligatorio.

LA TECNICA INDUSTRIAL

La evolución operada en la agricultura norteamericana durante los últimos cincuenta años, dice Dewarini, ha repercutido sobre la forma de reclutamiento del personal dirigente. Antes bastaba la técnica del oficio. Hoy quedan en una situación indefinidamente subalterna el empresario y el mismo obrero que sólo cuentan en su haber con la experiencia personal. Para subir se requiere instrucción profesional y bagaje de conocimientos generales. El Gobierno norteamericano y los gobiernos de los Estados que así lo comprenden, organizan y fomentan la enseñanza técnica en todas las formas. En 1910 subvencionaba el Gobierno federal 65 establecimientos, con más de 70 mil alumnos, destinados única o principalmente a la enseñanza de la agricultura en sus tres grados de preparatoria, secundaria y superior, aparte de un millar de escuelas en cuyo programa figuraba la enseñanza agrícola. Los alumnos debían acreditar para el ingreso algún aprendizaje adquirido en establecimientos rurales; estaban obligados a trabajar como peones durante una parte del día; y tenían que diseminarse durante el período de vacaciones entre los establecimientos particulares, para intervenir en sus zafras y completar su aprendizaje práctico.

"Producir pronto y a bajo precio, dice Millerand estudiando la situación de Francia, tal es la ley vital de la industria y para conseguir ese resultado la gran industria desaloja al taller familiar y la máquina-útil desaloja al obrero". De ahí que la industria francesa haya perdido el renombre mundial que le daban en otros tiempos la ciencia profesional, el buen gusto y las condiciones de elegancia y finura de sus obreros.

En 1884 se levantó una encuesta en Francia para estudiar las causas de la intensa crisis industrial que preocu-

paba en esos momentos a todas las clases sociales. "No es un misterio, decía uno de los declarantes, Corbon, que ya se nos disputa la superioridad incontestable que prestigiaba antes nuestros productos y tampoco lo es que hemos quedado estacionarios. ¿Cuál puede ser la causa de que diversas industrias francesas y especialmente las de origen parisiense, no hayan progresado? La falta de habilidad obrera, por efecto de la supresión del aprendizaje. Los talleres se valen de muchachos para tareas especiales restringidas, y esos muchachos, cuando llegan a la edad adulta, carecen de las aptitudes del verdadero obrero y hasta ignoran el conjunto de su oficio". Otro de los declarantes, Tolaín, agregaba: "Es notorio que el nivel profesional está en baja. Todos saben que día por día disminuye el número de aquellos obreros que distinguíamos con el nombre de artesanos, porque eran capaces de fabricar un producto determinado y tenían la comprensión de ese producto".

Años más tarde, justificando la necesidad de la enseñanza técnica primaria y profesional, mediante escuelas prácticas de industria y de comercio, decía el informe oficial de 1896-1897: "El aprendizaje no existe ya. La máquina ha acentuado en extremo la división del trabajo. En la usina cada uno tiene su tarea especial y siempre la misma y, en consecuencia, el obrero que limita su aprendizaje al taller, sólo conoce una parte del oficio. El taladrador sólo sabe taladrar y tiene que seguir con el taladro toda la vida. Es un sistema que condena al obrero a una tarea ínfima, que restringe sus horizontes y que le impide ascender en la escala de la jerarquía industrial".

Una nueva encuesta tuvo lugar en 1901 y en 1902. Resumiendo sus conclusiones, hablaba así Briat, el miembro informante del Consejo Superior del Trabajo en Francia:

"La causa más frecuentemente invocada es el desarrollo de los procedimientos mecánicos, que permite la contratación de obreros sin aprendizaje y simplemente dotados de una corta práctica. La concentración industrial, la especialización y simplificación del trabajo, el desalojo de los pequeños talleres, la supresión de ciertos oficios, han promo-

vido una evolución gradual, cuya consecuencia es la supresión del aprendizaje. Todas las instituciones consultadas coinciden en la determinación de esas causas y a ellas se agregan la concurrencia interna y la concurrencia internacional. Las Cámaras de Comercio y los sindicatos patronales hacen notar también que los niños exigen salarios desde el principio, y llaman la atención acerca de la necesidad de que se dicten medidas protectoras del trabajo."

Véase ahora cómo se expresaba el Consejo Superior del Trabajo, acerca del restablecimiento del aprendizaje:

"Los obreros adquirirían más grandes aptitudes, mayor suma de habilidades para la ejecución de trabajos variados. Las instituciones consultadas reconocen a la vez que subirían los salarios, que serían menos frecuentes las cesaciones de trabajo, que habría más facilidades para que los obreros pudieran establecerse por su cuenta. Consideran también que sería más llevadera la lucha contra la concurrencia extranjera; que el rendimiento del personal sería mayor; que aumentarían la descentralización y el bienestar del obrero; que la pequeña industria volvería a prosperar; que el obrero quedaría más vinculado al taller."

Tales son las causas fundamentales de la larga crisis que ha puesto a prueba la fuerza y el prestigio de la industria fabril francesa. Los adversarios de la reglamentación del trabajo han dicho, a su turno, que las leyes limitativas del horario de los niños conspiran contra el aprendizaje, inclinando a los patronos a valerse exclusivamente de obreros adultos.

Con el propósito de recuperar las posiciones perdidas, el Gobierno francés presentó a las Cámaras en 1905 un proyecto de enseñanza técnica industrial y comercial, por el cual se declaraba que todos los trabajadores menores de 18 años quedaban obligados a seguir durante 3 años cursos profesionales de enseñanza en sus propios establecimientos de trabajo o fuera de ellos, con el agregado de que el tiempo que absorbiera la enseñanza quedaría incluído en la jornada legal. Fué pasado ese proyecto a estudio del Consejo Superior del Trabajo y allí se dividieron en tal forma

las opiniones que el asunto quedó paralizado. Alegaban los partidarios de la obligatoriedad que sólo por medidas coercitivas puede mejorar la condición de la clase obrera; que ya están agotados todos los estímulos imaginables para el fomento espontáneo del aprendizaje; que la industria francesa necesita formar agentes representativos que la prestigien dentro y fuera del país. Y contestaban los adversarios, que no todos los obreros tienen aptitudes para seguir la enseñanza profesional; que en las fábricas donde el trabajo es exclusivamente mecánico los cursos carecerían de utilidad; que tampoco recogerían provecho los empleados de comercio que tienen a su cargo la contabilidad, la correspondencia y la venta; que el curso profesional jamás puede tener la eficacia de la educación del taller; que es necesario que en el personal de trabajo existan obreros de todos los matices y no simplemente profesores y maestros, so pena de suprimir rodajes indispensables; que las empresas eliminarían a los jóvenes, como medio de evitarse la incomodidad del funcionamiento de los cursos profesionales.

Hubiera podido clausurarse útilmente el debate mediante la ejecución de un programa más sencillo, que declarase obligatorio el aprendizaje técnico industrial y comercial como complemento de la enseñanza primaria y que de allí en adelante se redujese la acción del Estado al establecimiento de escuelas industriales y comerciales, con cursos amplios para los que dispongan de tiempo y de dinero y cursos cortos para los más urgidos por las necesidaes de la vida y para los mismos obreros ya incorporados a los talleres.

Está ya implantado el horario que se llama de los tres 8: ocho horas de trabajo, ocho horas de descanso, ocho horas de sueño. Pero hay que preocuparse ahora de que esas ocho horas de descanso se destinen al fomento efectivo de las fuerzas intelectuales, morales y físicas del obrero. Y uno de los medios de conseguirlo consiste precisamente en la organización de cursos cortos, conferencias y salas de lectura, que den al obrero que está trabajando y al joven que quiere incorporarse al trabajo caudal de conocimientos y técnica profesional que les sirvan de instrumento para alzar los sala-

rios, único medio eficaz de asegurar el concurso de la clase obrera a la obra de los progresos sociales.

ORGANIZACION DE LA ENSEÑANZA TECNICA EN EL URUGUAY

Reanudando planes iniciados desde 1909, con el envío a Norteamérica y Europa de un grupo de maestros y maestras para el estudio de las escuelas industriales, presentó el Poder Ejecutivo en 1915 un vasto proyecto de ley que fué sancionado, por el cual se suprimía la antigua Escuela de Artes y Oficios y se creaba en su lugar la enseñanza industrial en toda la República, sobre las siguientes bases:

La enseñanza profesional para fines industriales tendrá por objeto los estudios teóricos y prácticos de las ciencias, artes y oficios en sus aplicaciones a la industria y al comercio. Será gratuita en los establecimientos del Estado. Dicha enseñanza se efectuará en escuelas industriales primarias, en escuelas industriales secundarias, en cursos normales de preparación al profesorado industrial, en cursos de perfeccionamiento para los obreros, en cursos libres, diurnos y nocturnos. Será obligatoria la asistencia a las escuelas industriales primarias para todos los varones comprendidos entre los 14 y los 17 años de edad, por un tiempo mínimo de ocho horas por semana, que se descontará del día normal de trabajo. La enseñanza industrial se verificará aprovechando la cooperación de los establecimientos privados, de acuerdo con los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, consultando los intereses de los industriales de las zonas en que deben funcionar las escuelas. Todos los establecimientos industriales de propiedad del Estado o industrias monopolizadas estarán obligados a cooperar a la educación profesional de los obreros. Las escuelas funcionarán bajo la dirección de un Consejo compuesto de once miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo establecerá las escuelas que conceptúe necesarias, consultando las necesidades de las distintas localidades del país.

Algún tiempo después pidió y obtuvo el Poder Ejecutivo la sanción de un nuevo proyecto de ley por el cual se crea-

ba la profesión de Químico Industrial. Para obtener el diploma de capacidad sería necesario cursar cuatro años de enseñanza secundaria y cinco años de estudios superiores en el Instituto de Química Industrial.

Por otro proyecto de ley se creaba la Escuela Nacional de Pintura y Escultura destinada a proporcionar la enseñanza teórica y práctica del dibujo, de la pintura, del grabado y de la escultura.

EL REGIMEN COOPERATIVO

Otro resorte poderoso del mejoramiento obrero es el régimen cooperativo. *¡Vae soli!* Ay del que se aísla, exclama la sentencia bíblica. De la impotencia de cada uno, ha dicho a su turno Platón, surge la fuerza de todos.

Uno de los grandes propagandistas de esa idea, Schulze Delitzsch, explicaba ante los concurrentes de un bar las ventajas del régimen cooperativo. Ocho obreros de los que lo habían escuchado resolvieron allí mismo hacer el ensayo. Practicado el arqueo en todos los bolsillos resultó como fruto del aporte común un franco. La sociedad quedó constituida y el franco fué destinado a cigarros y fósforos, para su reventa a los socios a precios que, aunque inferiores al corriente, dejaban beneficios. Cuando las ganancias alcanzaron a un franco los obreros retiraron su aporte y la sociedad siguió trabajando con el franco de beneficio. Tres años después, en 1864, tenía la sociedad 48 socios y un capital de 2.650 francos. Y andando el tiempo, los socios llegaron a contarse por millares y el capital por millones. Tal es la leyenda alemana sobre el origen del prodigioso desenvolvimiento del programa cooperativo "todos para cada uno y cada uno para todos", que Thiers había prestigiado en otra forma, cuando decía que "los hombres se estimarían mucho más si supieran todos los servicios que a cada instante se prestan los unos a los otros".

Dinamarca, que fué llamada "la perla cooperativa de Europa", por el 5º Congreso Internacional Cooperativo, ha-

ce de ese programa un verdadero apostolado. En todas las universidades, figura su enseñanza y el cuerpo de profesores procura empeñosamente la difusión de la idea cooperativa, aunque anteponiendo siempre a la faz económica, la faz moral que atañe a la disciplina de los hombres, al sentimiento de la solidaridad humana y a la conciencia de la responsabilidad en la dirección de los negocios. "La cooperación nos salva", repiten los estadistas daneses cada vez que una crisis estalla en los países vecinos.

También tienen su leyenda las cooperativas de Dinamarca. Un sacerdote llamado Sonne procuraba entonar el espíritu de sus feligreses de Thisted, abrumados por la miseria. Hablábales de solidaridad y de caridad cristiana. De pronto uno de los obreros interumpió al predicador, para advertirle que todos agradecían sus buenos consejos, pero que más gratos le quedarían si les diera pan para aplacar el hambre de sus hogares. Sonne bajó en seguida del púlpito y organizó una cooperativa de consumo. Cinco años después, en 1870, excedía de un centenar el número de sociedades análogas y era necesario crear una sociedad central o federación de cooperativas. En la actualidad pasan de un millar, con enorme clientela de afiliados, lo que ha permitido instalar y explotar directamente fábricas de azúcar, de café, de chocolate y de cigarros. Las ventas se hacen invariablemente al contado y al precio corriente de la localidad. Los beneficios se distribuyen bajo forma de fomento de la enseñanza y de dividendos en dinero proporcionales a las compras que ha hecho cada socio. Funcionan en general bajo el régimen de la responsabilidad solidaria, que a nadie perjudica desde que todas las ventas se realizan al contado.

Pero la forma más interesante de la cooperación danesa es la agrícola, con su extenso programa de compras y ventas de productos rurales, cría y selección de ganados y fomento de la lechería. Como país de pequeñas explotaciones luchaba Dinamarca con la doble desventaja del encarecimiento de las materias primas, máquinas y útiles y de la depreciación de las cosechas. Gracias al régimen cooperativo el agricultor consigue ahora comprar al más bajo precio y

vender al más alto tipo de plaza. Y ha podido, a la vez, realizar evoluciones admirables. Cuando los trigos norteamericanos invadían el mercado europeo, las cooperativas danesas dirigieron sus esfuerzos a la producción de forrajes, a la cría y engorde de ganado y a la cremería. La lechería constituye actualmente el eje de la producción rural. Un millar de cooperativas absorbe las tres cuartas partes de la leche del país, y las aplica al consumo directo, a la fabricación de manteca, a la cría y salazón de cerdos y a la producción y venta de huevos, disponiendo de grandes depósitos en los puertos de embarque y en todos los centros importantes de venta. Para que resalte todo el interés con que procuran mantener el prestigio de la producción nacional, bastará saber, con respecto al último de esos renglones, que el productor tiene que apuntar el día de la postura de los huevos y el nombre de la granja, como elementos de contralor para los administradores de depósitos de distrito y casa central de Copenhague. La circulación de huevos en mal estado es penada sucesivamente con amonestación, multa y expulsión de la sociedad. Pero todavía no se conoce un solo caso de expulsión.

Tenemos también nosotros que crear el régimen cooperativo. Y el impulso inicial que no surge espontáneamente con la necesaria intensidad, en ninguna de las capas sociales, a despecho de los estímulos y facilidades que ofrece la ley de crédito agrícola, debe darlo la ley por intermedio del Consejo General de Seguros y de Mejoramiento Obrero.

LA LUCHA CONTRA EL ALCOHOLISMO

El complemento de la enseñanza técnica y del desenvolvimiento del régimen cooperativo, es la campaña contra el alcoholismo.

Para la escuela individualista el Estado debe permanecer impasible ante el progreso galopante de esa plaga devoradora del obrero y destructora de su hogar. Hace algunos años, en 1908, la Sociedad de Economía Política de Pa-

rís, abordó el estudio de la reglamentación del comercio de bebidas. Ives Guyot condensó así su programa.

En Francia ha sido rebajado el gravamen sobre el vino, la cerveza y la sidra, que se reputan bebidas higiénicas, contra el voto del Congreso de Estocolmo y de las ligas de templanza de Inglaterra y Norteamérica, que las consideran tóxicas. Cada litro de aguardiente de 48 grados se vende al obrero bajo forma de 24 copitas. La persona que bebe medio litro de vino Borgoña ingiere de 5 a 6 grados de alcohol o sea la cantidad de aguardiente que puede tomar el obrero. Pues bien, la ley exime al bebedor de vino y castiga al que por razones de economía bebe alcohol. No se consigue, sin embargo, que baje el consumo y empieza ahora a hablarse de medidas prohibitivas. La campaña se iniciaría contra la fabricación y venta de licores a base de ajenjo, a título de que la experiencia habría demostrado que dicho producto "provoca la locura, la criminalidad, la epilepsia, la tuberculosis, mata cada año millares de franceses, transforma al hombre en bestia feroz, a la mujer en mártir, al hijo en degenerado, desorganiza y arruina el hogar y amenaza el porvenir del país". Pero ninguna razón existe para que el comercio de bebidas sea excluido del derecho común. Los partidarios de la libertad económica deben rechazar las medidas prohibitivas. El foco mismo de la producción del ajenjo, que es la población de Poutalier, goza en Francia del índice más alto de la natalidad, del índice más bajo de la mortalidad y del más reducido porcentaje de locos y de criminales. Y en materia de vida media, recuérdase que en Francia es de 46 años, mientras que en la sobria India sólo alcanza a 24.

Uno de los concurrentes, que no pudo contener su asombro ante tan estupendas conclusiones, se encargó de observar al conferencista que la Academia de Medicina de París había ya pronunciado su sentencia contra el alcohol y el ajenjo; que de cada 10 delincuentes que anota la estadística, ocho son bebedores: que la degeneración que se observa en Normandía y la enorme mortalidad infantil que tiene por teatro la Bretaña, emanan del alcohol; que la escasa pro-

porción de locos que arroja Poutalier, es debida secillamente a que de acuerdo con los reglamentos vigentes cada insano es trasladado a su comuna de origen.

Se van uniformando ya las opiniones en el sentido de que el legislador está obligado a intervenir en la lucha contra el alcoholismo. Pero continúan las divergencias de criterio en cuanto a las medidas destinadas a conseguir el buen éxito de la campaña.

Figura en primer término la fórmula prohibitiva, que ha regido en los Estados Unidos. En Inglaterra hay grandes barrios edificados en terrenos dados en arrendamiento por 99 años, con cláusulas que prohiben el establecimiento de despachos de bebidas.

En vez de prohibir los despachos, disminuir o limitar su número. Es la segunda fórmula. La ley holandesa de 1881 fija el máximum de un despacho de bebidas por cada cinco mil almas en las ciudades y la mitad en las comunas despobladas. En 1889 fué presentado al Parlamento francés un proyecto análogo, mediante el cual el número de despachos bajaría de 470.000 a 130.000 en toda la Francia y de 20.000 a 9.000 en la sola ciudad de París. La extinción se operaría gradualmente, para no herir intereses. La colonia Victoria abordó la reducción en forma más radical todavía, con absoluta supresión de plazos, cargando a los despachos subsistentes el peso de las indemnizaciones que había que pagar a los suprimidos. Pero la repercusión sobre el tesoro público fué dolorosa, y hubo que dar marcha atrás.

Una tercera fórmula reglamenta los despachos de bebidas: prohibición de vender a ciertas horas; prohibición de vender a menores; prohibición de vender a crédito; prohibición de organizar conciertos, juegos, salas de lectura y otros atractivos, debiendo quedar reducido el despacho a cuatro paredes, como ocurre en Suecia y Noruega; prohibición de suministrar gratuitamente, a la clientela alimentos o condimentos que estimulen a beber; prohibición de asociar ramos anexos de comestibles y tabacos que den un pretexto para entrar al despacho; prohibición de las salas a trasmano, debiendo tôdas las mesas quedar a la vista del pú-

blico desde la calle; prohibición de vender el alcohol en copitas, como pasa en Rusia, donde sólo se tolera la venta en botellas cerradas.

En vez de un comerciante interesado en el ensanche del consumo, poner al frente de los despachos empleados del Estado o de sociedades particulares. Tal es la cuarta fórmula. Rige en Suecia, Noruega y Rusia y diversas comunas norteamericanas. En Suecia y Noruega los despachos están a cargo de sociedades que entregan a la Municipalidad hasta el 80 % de los beneficios.

Y la quinta fórmula ensayada con cierto éxito en Bélgica, consiste en la organización de cafés de templanza, en concurrencia con los despachos de bebidas.

Excluída la fórmula prohibitiva, por la dificultad de arrancarla a los Parlamentos, quedan las otras cuatro como base para una reglamentación factible, que sirva de punto de apoyo a la propaganda de las sociedades de templanza. Una ley sueca de 1892 declara obligatoria la enseñanza antialcohólica en todas las escuelas y gracias a la acción del legislador y a la notable energía de las sociedades de templanza, ha conseguido la Suecia, según Bergmann, reducir su mortalidad y su criminalidad, y a la vez prolongar la vida media de 35 a 50 años.

El monopolio de la fabricación y venta de alcohol por el Estado constituye el complemento de la campaña.

XXXIII

Organización de sindicatos

LUCHA ENTRE PATRONOS Y OBREROS

En la sociedad económica actúan, como dice Schmoller, clases dirigentes, medias e inferiores.

Los socialistas atribuyen esa diversidad de clases a una desigual repartición de la riqueza pública, impuesta o facilitada por la legislación positiva al asegurar la propiedad individual y al respetar el derecho hereditario. Pero es un error. La desigualdad económica emana, en gran parte, de la desigualdad natural que existe entre todos los hombres.

Mientras haya diversidad de inteligencia, de disciplina para el trabajo, de vocaciones, de aptitudes; mientras haya diversidad de caracteres, de regímenes de vida y de espíritu de ahorro; mientras subsistan las actuales diferencias de energías intelectuales, morales y físicas, no podrá haber entre los hombres igualdad económica, porque el inteligente, el hábil, el trabajador, el ahorrativo, acumulará siempre y fatalmente mayor número de riquezas que el de cerebro pobre o que el vicioso.

No se trata felizmente, como hemos tenido oportunidad de decirlo, de clases cerradas o de castas, sino de clases enteramente abiertas, que ofrecen día a día el espectáculo educador de obreros de cerebro poderoso que de un salto o gradualmente recorren toda la escala jerárquica y suben a las cumbres del mundo económico; y también de capitalistas que recorren para abajo la escala jerárquica y se colocan a

la cola de los proletarios. Lo único que deberían pedir racionalmente los socialistas es que el Estado facilite el ascenso a los proletarios, dándoles amplio teatro para el desenvolvimiento de todas sus facultades, de manera que el que goza de superioridad natural tenga los medios de hacerla efectiva en todos los terrenos. Pero antes de que el socialismo formulara sus protestas, ya el Estado moderno había incorporado a sus programas esa tarea educadora, que cada día se difunde y amplía con más vigor.

Sean cuales fueren los cambios de fila a fila que se operen por efecto de la falta de fronteras entre las clases económicas, el hecho real y positivo es que las clases económicas existen y que tienen que existir mientras la humanidad no tenga un solo molde físico, intelectual y moral, o mientras que un comunismo más absurdo e imposible todavía no se encargue de repartir día por día raciones iguales de valores a todos los hombres y de arrancar su excedente al que ahorra, porque de otro modo, a la vuelta de poco tiempo, resurgirían las desigualdades que se procura extirpar.

Pues bien, si hay clases económicas dirigentes y clases económicas dirigidas, lo que el legislador debe tratar es de que la una no explote a la otra; de que la clase dirigente, dotada de poderosos elementos de acción, no convierta en simples instrumentos de sus planes de acumulación de riquezas a las clases diezmadas por el hambre y la miseria.

La explotación ha existido en todos los pueblos y en todas las épocas, bajo regímenes tan distintos como el de la esclavitud en la antigüedad, el de la servidumbre feudal en la edad media y el del salario en los tiempos contemporáneos. Dejando de lado los sistemas que ya han pasado al osario y concretándonos al que todavía rige, puede decirse que desde el día mismo en que se inicia el movimiento de reconcentración, llamado a suprimir el trabajo familiar en holocausto a los grandes talleres, comienza también la explotación de las clases obreras bajo forma de horarios agobiantes, que absorben las dos terceras partes del día y de la noche, y de salarios que rara vez alcanzan a cubrir las necesidades más apremiantes de la vida; y que es sobre la base de esos dos

instrumentos de opresión y de exterminio, el horario brutal de 18 horas y el salario de hambre, que se opera la maravillosa evolución económica de la segunda mitad del siglo XIX.

El sufrimiento condujo al obrero a la asociación y cuando los lazos de compañerismo le hicieron comprender que constituía una fuerza efectiva, resolvió decretar la guerra a su opresor y la guerra fué iniciada bajo forma de huelgas y de actos de violencia reivindicatorios de la cuota de descanso y de salario arrebatada por el patrono en el período de aislamiento y de desorganización anterior.

EL MOVIMIENTO DE ORGANIZACION EN DIVERSOS PAISES

Fué tan recio el golpe de maza asestado por la Revolución al régimen corporativo, que durante larguísimos años el espíritu de solidaridad social pareció herido de muerte en Francia. Hasta 1860 los obreros sólo podían reunirse secretamente o al amparo de la tolerancia policial. La ley de 1884 consagró el derecho de asociación. Pero temiendo siempre la vuelta a las viejas corporaciones, facultó expresamente a los miembros de los sindicatos para retirarse en todo tiempo y a despecho de cualquier cláusula en contrario, y en cuanto a los sindicatos mismos les exigió diversas condiciones a cambio del reconocimiento de su personería jurídica: — que su programa tuviera por único fin la defensa de intereses económicos; que el comité directivo estuviera compuesto de franceses en el pleno goce de sus derechos; que sólo pudieran refundirse en federaciones los sindicatos de igual profesión o de profesiones afines. A despecho de esa ley y de la de 1901 sobre libertad de asociación, subsiste todavía en Francia el viejo prejuicio corporativo y por efecto de él continúan los sindicatos su tradición de insolvencia y de impunidad. Como prueba de la tiranía abominable que ejercen al amparo de esa insolvencia y de esa impunidad, cítase el caso de un obrero que fué víctima de una orden del día por la cual se amenazaba con la huelga a cualquier empresa que lo contratara, sólo porque ese obrero había co-

metido el delito de alimentar a su padre, víctima de una interdicción anterior. Ambos obreros recurrieron a la justicia y obtuvieron una sentencia que les permitía accionar contra los sindicatos, pero como los sindicatos son de hecho irresponsables y en caso necesario se disuelven y cambian de nombre, la acción de indemnización quedó reducida al valor del pedazo de papel en que había sido consagrada.

En Inglaterra la libertad de asociación es de derecho común y todo contribuye a facilitar a cada hombre el ejercicio de ese derecho. Corresponde a Roberto Owen el impulso inicial del doble movimiento de protección obrera por medio de la ley y de la asociación de trabajadores para la defensa y fomento de sus intereses. Del último de ellos surgieron las cooperativas de consumo, cuyo tipo más perfecto bosquejaron desde mediados del siglo XIX los obreros de tejidos de Rochdale y los trade-unions. Los sindicatos ingleses son los más bien organizados del mundo. Han conseguido reconcentrar en grandes asociaciones provinciales y nacionales a los centenares de centros locales que antes marchaban independientemente. Muchos de ellos seleccionan su personal, mediante el rechazo de los obreros que carecen de habilidad o que no han hecho un aprendizaje que les permita gozar de altos salarios. Ejercen una influencia tan considerable sobre el mercado del trabajo, que el obrero suelto corre el riesgo de morirse de hambre. Por efecto de ello la afiliación a los sindicatos va adquiriendo de hecho carácter obligatorio. Una particularidad digna de notarse en el sindicalismo inglés, es la acentuada tendencia a entregar a los comités casi todas las resoluciones que en otros países son privativas de asambleas numerosas, abocadas a toda clase de errores y violencias, como que el giro de las soluciones depende más del que grita, que del que razona. Los sindicatos ingleses, a diferencia de los franceses, son ricos y atienden a una porción de servicios obreros. Al finalizar el siglo XIX los delegados obreros reunidos en Londres, resolvieron fundar el "Labour Party" con el programa de la jornada de ocho horas, las pensiones contra la vejez, el seguro contra las enfermedades y el establecimien-

to de un mínimo de salario para las industrias a domicilio. Poco después una sentencia judicial adversa a la aplicación del fondo de huelgas a campañas políticas, estimuló a los trade-unions a acentuar ese movimiento y a incorporar a su programa el principio de la igualdad de los sexos, del cual ha salido el partido sufragista encargado de proclamar el voto de la mujer.

En Austria subsistieron las corporaciones con todos sus antiguos monopolios y privilegios hasta 1859, en que la ley proclamó la absoluta libertad de profesiones. Pero quedaron subsistentes las corporaciones, bajo forma de asociaciones libres, y por eso quizá fué tan corto el período de libertad. Las leyes de 1883 y de 1897 restablecieron efectivamente a favor de los pequeños industriales el régimen derogado, dándoles como programa la defensa de los intereses profesionales comunes, la organización de la enseñanza profesional, la sanción de reglamentos destinados a fijar las relaciones entre patronos y obreros, la organización del trabajo y del aprendizaje, la organización de cajas de socorros de obreros y aprendices, pensiones y seguros, la formación de sociedades cooperativas. La administración quedó confiada a consejos de patronos y asambleas de obreros, pero estas últimas de simple carácter consultivo y con la sola facultad de hacerse oir por medio de delegados en las asambleas patronales. Ha creado también la ley comités arbitrales de obreros y patronos en número igual, con el encargo de fallar las contiendas que les fueren sometidas libremente por las partes. En resumen, una organización exclusivamente protectora de los patronos.

También en Alemania subsistieron las corporaciones hasta la ley federal de 1869, que transformó esos organismos en asociaciones libres, encargadas de la asistencia mutua y de la defensa de los intereses profesionales. Pero, como en Austria, el período de absoluta libertad fué breve. Las leyes de 1881, 1897 y 1898, restablecieron parcialmente el viejo régimen. Dispuso la primera que sólo serían admitidas en las corporaciones las personas que ejercieran en forma independiente algún oficio y así mismo los capataces

y contramaestres, quedando reducido el derecho de "los compañeros" al envío de un delegado al comité directivo de la corporación, sin perjuicio de las demás facultades que les fueran acordadas en las asambleas y en la misma dirección por los respectivos estatutos. La ley de 1897 autorizó al Estado para declarar obligatorio el régimen corporativo a favor de la pequeña industria, a solicitud de la mayoría de los patronos del oficio y siempre que existieran ciertas condiciones sobre concurrencia y número de adherentes encaminadas a garantizar el éxito de la corporación. Correspondía a las nuevas corporaciones mantener el espíritu de cuerpo, favorecer las relaciones entre patronos y "compañeros", constituir jurados arbitrales para dirimir conflictos, establecer servicios de asistencias, pensiones, seguros, cajas de socorros contra las enfermedades y desocupación, oficinas de colocaciones, cajas cooperativas, y limitar el número de aprendices. En 1904 funcionaban en Alemania alrededor de 8.000 corporaciones libres y 3.000 obligatorias, con un conjunto total de 1:500.000 artesanos, distribuidos casi por partes iguales entre las dos formas de asociación.

En cambio, las asociaciones obreras alemanas —, que también aportan un concurso muy importante bajo forma de organización del aprendizaje, fomento de la enseñanza técnica, organización de instituciones de seguros contra las enfermedades y accidentes del trabajo, desarrollo del régimen cooperativo, lucha contra el alcoholismo y organización de conferencias, salas de lectura y fiestas —, tuvieron que sostener largos debates antes de conseguir que el Gobierno presentara un proyecto de ley que les acordaba personería jurídica, pero que reservaba a la autoridad el derecho de disolver todas aquellas que no tuvieran objeto profesional o constituyesen una amenaza contra el orden público. Dentro del régimen obrero alemán corresponde a las asociaciones locales recopilar datos estadísticos, mantener vivo el espíritu de gremio, estudiar la forma en que deben distribuirse los socorros, designar delegados a las asambleas generales; y quedan a cargo de la organización nacional las resoluciones sobre reparto de fondos, huelgas y negociacio-

nes con las empresas, que sirven de contrapeso a la presión de las impaciencias locales y de los agitadores de profesión.

No se han contentado los patronos alemanes con el vigoroso apoyo oficial. Han comprendido también las grandes ventajas de una asociación más amplia y sin trabas. Dió el impulso en 1887 la "Federación del Hierro", de Hamburgo, con un programa en que se hablaba de la necesidad de asegurar las relaciones pacíficas entre patronos y obreros y de apreciar las pretensiones de estos últimos, aceptando las gestiones justas y rechazando las demás. Otra de las federaciones, la Unión de Impresores, ha inscripto en su programa la reglamentación de las relaciones entre patronos y obreros, sobre la doble base del arbitraje y de la asistencia mutua. En 1903 podía ya iniciarse, y se iniciaba un movimiento de centralización de las numerosas federaciones patronales existentes. Diversas circunstancias, que rompieron la armonía de opiniones, dieron margen a la constitución de dos oficinas centrales, en vez de una, pero como perseguían el mismo fin no tardaron en arribar a un acuerdo acerca de estos dos puntos: oponer a la huelga la lista negra o index de los huelguistas y el lock-out general o parcial bajo forma de suspensión de una parte de los obreros; y crear el seguro patronal contra las pérdidas por razón de huelga.

Pero así como se organizan para la lucha, pueden también organizarse y se organizan las federaciones para la paz. En Inglaterra es donde más se multiplican los laboratorios de ensayo. Vamos a reproducir la fórmula de un fabricante de Birmigham, Smith, que se ha aplicado con bastante éxito, sobre la base de los nuevos métodos para la fijación de los salarios:

"Muchos de los empresarios, empieza diciendo el autor de la fórmula, no realizan provechos, porque la concurrencia les obliga a vender al precio de costo y a veces abajo del precio de costo. He ahí un establecimiento próspero, en que el obrero recibe salario alto y el público paga sin protesta el precio de los productos. Un buen día un fabricante agranda sus talleres o un nuevo competidor resuelve establecerse. Desde ese momento el pánico se apodera de

todas las cabezas y surge una lucha que causa la ruina general. Enseñan los economistas que la concurrencia cura ese mal, puesto que el productor no puede seguir perdiendo indefinidamente. Es lo mismo que si se dijera que el hombre que no come acabará por morirse de hambre. Convenido. Pero desde que el desenlace no llega de golpe, reducirá ese hombre todos sus gastos, cercenará su alimentación, mendigará, robará durante un largo período, antes de que se le agoten los recursos. Pues el fabricante es también un hombre, como cualquier otro, y colocado en un caso extremo reducirá sus gastos, lo que no siempre resulta beneficioso al público, mendigará convenios con sus acreedores para pagarles la mitad de lo que les debe, robará el salario a sus obreros y morirá al fin, aunque convirtiendo todavía su cuerpo en foco de infección y de ruina para todos cuantos hayan estado trabajando con él."

Frente a ese cuadro perfectamente real, Smith aconseja a los fabricantes que establezcan de común acuerdo el costo medio de producción y contraigan el compromiso de no vender abajo de ese costo y de un porcentaje dado. Propone a la vez un acuerdo entre los sindicatos de patronos y los sindicatos de obreros, en virtud del cual ninguna de las dos partes podría contratar con patronos u obreros extraños a los sindicatos. El obrero recibiría, además de su salario, una prima proporcional a la tasa de los provechos o al precio de venta de los productos. La primera prima, que sería permanente, se fijaría al calcular el costo de producción y a ella se agregarían otras primas proporcionales a los provechos. Todos los conflictos tendrían que someterse al fallo de comités arbitrales compuestos de patronos y obreros.

LA LEY DEBE DECLARAR OBLIGATORIA LA ORGANIZACION DE SINDICATOS

Todas las fuerzas se aprontan, pues, para la lucha o para la paz. ¿Qué actitud debe asumir el legislador frente a ese formidable movimiento de organización? ¿Debe de-

clarar obligatoria la afiliación a los sindicatos de obreros y patronos, o decir llanamente que se trata de intereses particulares que la libre concurencia se encargará de solucionar? ¿Puede intervenir en los reglamentos que se dicten los sindicatos o es también ésta una materia privativa de la organización particular de cada gremio?

En concepto de la generalidad, desde que el movimiento sindicalista se va desenvolviendo espontáneamente, la actitud del Estado debe ser de simple espectativa. Las propias colonias australianas, se agrega, donde los sindicatos han alcanzado su forma más avanzada y eficaz, limítanse a estimular la afiliación de los obreros mediante los beneficios del arbitraje obligatorio y la conquista de un mínimun de salario. El Parlamento belga incorporó a la ley de presupuesto de 1899 una partida con destino a publicaciones técnicas y gastos de primera instalación de sindicatos, inspirado en ese mismo propósito de promover por medio de estímulos el movimiento de concentración.

No es tan universal el movimiento sindicalista como parecería desprenderse de esa tesis. Pero aun cuando lo fuera, la intervención legislativa tendría siempre una alta tarea reglamentaria encaminada a hacer efectivas las responsabilidades pecuniarias y a impedir que los sindicatos se disuelvan a voluntad o cambien simplemente de nombre, para dejar burlados a los acreedores.

Mientras la organización quede librada a la espontaneidad de las fuerzas patronales y obreras, será imposible suprimir los factores de guerra brava y sin cuartel entre hombres que deben actuar en plena armonía y resolver pacíficamente sus contiendas, como ocurre en las demás esferas de la actividad social.

¿Por qué en materia política no estalla una revolución cada día? Sencillamente porque existen instituciones que permiten a los partidos conquistar el poder y un ejército que asegura el mantenimiento del orden. Suprímase la fuerza material de que dispone el Estado o suprímanse los derechos políticos de que disponen los ciudadanos, y entonces

estallarán revoluciones sin solución de continuidad o vivirá el país en un estado de revolución latente.

Con mayor razón ocurrirían revoluciones en el mundo economico y andarían todos los días a balazos obreros y empresarios, sin la existencia de una fuerza material que hace posible el sometimiento de los revoltosos a la acción represiva de la justicia. Pero salta a los ojos que así como no basta para conseguir la estabilidad política la fuerza de los ejércitos, y es necesario acordar el voto y un conjunto de derechos a los partidos, tampoco puede ser suficiente a los fines de la estabilidad económica el mantenimiento del orden público; y es menester, por lo tanto, una reglamentación de los derechos de las dos clases en lucha que permita a cada una desenvolverse y llegar pacíficamente a la conquista de sus legítimas posiciones. Y la base indeclinable de la intervención económica del Estado reside en los sindicatos de patronos y obreros.

Estará siempre sujeto a perturbaciones el ambiente de paz y de estabilidad, en tanto que cada patrono y cada obrero puedan discutir uno a uno y cara a cara acerca de salarios, jornadas y organización de la producción y del taller. Cada industria o cada grupo de industrias afines debe tener un sindicato de patronos y un sindicato de obreros, que fijen de común acuerdo las condiciones del contrato de trabajo y que las establezcan de una manera general y obligatoria para todos los patronos y para todos los obreros del grupo a que correspondan. Mientras al lado de las fuerzas organizadas existan fuerzas individuales independientes, la lucha tendrá que continuar y cada vez en forma más grave y con más encono, porque a la contienda entre patronos y obreros tiene que irse agregando la propia lucha obrera entre el sindicato que quiere una cosa y el trabajador suelto que quiere otra.

Conseguido el desiderátum de la sindicación obligatoria, podría darse quizá un segundo paso, ya prestigiado por grandes empresas y facilitado por el propio movimiento de reconcentración industrial contemporánea. El pequeño taller familiar que obedecía a la voluntad de un solo jefe, ha

sido reemplazado por la fábrica poderosa que mueve capitales por millones y obreros por millares, pero que lejos de obedecer a un solo dueño está bajo la dirección colegiada de directorios que a su turno emanan de centenares y de millares de accionistas. Ya llegará la oportunidad de que el legislador acuerde a los sindicatos obreros el derecho de integrar esos directorios patronales, a título de que si es justo que el capitalista defienda su dinero, también debe serlo que el obrero pueda asumir la defensa de su trabajo y de su salario.

Entre las cláusulas más importantes de la reglamentación sindical figura la relativa a la integración de capitales que aseguren, juntamente con la responsabilidad, la cordura de las disposiciones que se adopten. Los sindicatos obreros de Inglaterra son los más ricos del mundo y allí las luchas y las huelgas, aunque grandes todavía, son menos frecuentes que en otros países del mundo. Para la formación de esos capitales hasta podría echarse mano, como complemento de las cuotas periódicas de los socios, del sistema de acciones integrables mediante un porcentaje de beneficios u otros procedimientos ya ensayados con notable éxito en algunas industrias, como tendremos oportunidad de verlo más adelante.

XXXIV

Reglamentación legal del contrato de trabajo

Hablando de Turgot y de su célebre decreto contra las corporaciones profesionales, ratificado por la Revolución, decía el consejero Regnault ante el Parlamento francés:

"Todo estaba sometido a reglas y él abolió esas reglas, decretando en su lugar una libertad absoluta para el ejercicio y acumulación de profesiones; todo estaba reglamentado, hasta la esclavitud misma, y al derogar esa reglamentación, él todo lo autorizó, hasta el caos, produciendo con tan rápido cambio males que no son para referirse aquí".

El Código Napoleón, redactado a raíz de ese cambio, sólo creyó necesario consagrar tres artículos al contrato de trabajo: para definir el arrendamiento de obras; para decir que el contrato sólo puede hacerse por tiempo determinado y con relación a una obra determinada; y para establecer cuál es la importancia probatoria del juramento del patrono en la determinación del monto del salario.

Expresa Bodeax y su comentario es atinado, que los autores del Código, en su deseo de huir de todo aquello que pudiera relacionarse hasta con la memoria de las antiguas corporaciones, resolvieron someter a la libre concurrencia todos los conflictos entre patronos y obreros, por más que al ocuparse de los otros contratos hubieran reconocido expresamente la necesidad de dictar disposiciones reglamentarias, en vez de referirse también al principio de la libre concurrencia. Por efecto de tan deplorable vacío, que no es sólo de la legislación francesa, se ha atribuído al patrono el de-

recho privativo de reglamentar el contrato de trabajo, bajo forma de reglamentos del taller que el obrero tiene que admitir sin debate, porque de otro modo se le cierran las puertas del trabajo. Y esos reglamentos, impresos o no, que fijan la hora de entrada y de salida, la duración de las comidas, los procedimientos de ejecución del trabajo, la forma de pago de los salarios, las reglas morales e higiénicas, las multas, la suspensión y la despedida de obreros, constituyen para la Corte de Casación verdaderos contratos de trabajo libremente pactados entre patronos y obreros.

La legislación belga, que ha procurado limitar esa dictadura, prescribe que el reglamento sólo pueda entrar en vigencia después de un plazo de ocho días, durante el cual tienen los obreros el derecho de ser oídos, pero nada más que oídos. Es evidente, sin embargo, que esas observaciones pueden entrar por una oreja y salir por otra; que el plazo para formularlas sólo reza con los obreros incorporados al taller al tiempo de proyectarse el reglamento; que las condiciones del trabajo pueden variar y varían con frecuencia; y que todo eso persuade de la necesidad de recurrir a procedimientos contractuales.

Lyon Caen fué invitado en 1906, por la Sociedad de Economía Política de París, para señalar los puntos que pueden ser materia de una reglamentación legal del contrato de trabajo. Y he aquí las conclusiones a que arribó el eminente jurisconsulto:

La ley de trabajo debe ser interpretativa de la voluntad de los contratantes y a la vez limitativa y prohibitiva. No puede ciertamente escapar el trabajo al principio general del Código Civil, según el cual "el contrato es obra de las partes". Es este un principio, sin embargo, que está lejos de ser absoluto. Hay que tener en cuenta que no es igual la posición de los contratantes. El empresario que aporta sus capitales puede aplazar durante algún tiempo las tareas, en tanto que el obrero, que necesita ganarse el pan día a día, está obligado a sufrir condiciones. La organización de sindicatos obreros atenúa la desigualdad, pero sin suprimirla. ¿Cuáles son los puntos que deben abandonarse a la libertad

y cuáles los que pueden ser objeto de limitaciones? El obrero no es un incapaz, que carezca de inteligencia y de experiencia. En consecuencia, deben inspirarse las limitaciones a la libertad contractual únicamente en el propósito de impedir la repetición de los abusos más frecuentes y graves. Tal es el criterio y de acuerdo con él tiene que ocuparse la ley de la formación del contrato de trabajo, de sus efectos y de las causas que pueden ponerle término.

Dentro de los hábitos de la gran industria, continúa Lyon Caen, el patrono establece por sí solo las condiciones del contrato, la duración del trabajo, el monto del salario, las multas, la época y lugar de los pagos. Todo eso se incorpora luego al reglamento del taller. Exactamente como proceden las compañías de transportes y de seguros. El obrero, que no discute el reglamento, queda sujeto a él por el solo hecho de su ingreso al taller. Y no es lícita tal cosa. El reglamento puede dar lugar a abusos y hasta es posible que permanezca ignorado para el obrero. Es justo que se reglamente su publicación y que se escuchen y examinen las observaciones del obrero, antes de darse a la prensa, como lo prescribe la legislación belga. En Alemania está autorizada la acción de nulidad contra todos los contratos en general, incluído el de trabajo, cuando una de las partes ha abusado de la necesidad, precipitación o inexperiencia de la otra, para imponerle condiciones desventajosas. Está bien que se proceda así en el caso de fraude que suprima la libertad del contratante; pero resulta muy peligrosa, en los demás casos, la facultad judicial de apreciar si tal contrato es o no ventajoso para una de las partes.

En cuanto a los efectos del contrato, los puntos más salientes son relativos a fianzas, multas, participación en los beneficios, forma y lugar del pago de los salarios. Tiene el obrero a veces que dejar en manos del patrono una parte del salario para responder a deterioros en las máquinas y útiles, que le sean imputables; y la ley debe fijar el máximum de la retención y exigir que el depósito se haga a nombre del obrero, previendo el caso de quiebra. Conviene también que en materia de multas se fije un máximum encami-

nado a evitar que el patrono edifique su palacio a expensas del obrero, como alguna vez se ha dicho. En materia de participación de beneficios es conveniente que la ley prohiba la renuncia del obrero al examen de las cuentas patronales. Debe prohibirse que el salario pactado en dinero sea pagado en mercaderías. El truc-système ha dado pretexto para abonar el salario con vestidos y artículos de consumo aforados a precios abusivos. Debe asimismo prohibir la ley, como ya se ha hecho en algunos países, que el pago se haga en el despacho de bebidas, donde el obrero corre el riesgo de gastar total o parcialmente su salario.

Y en cuanto a cesación y ruptura del contrato, es de una utilidad evidente el aviso previo de despedida, que deben darse recíprocamente al patrono y el obrero al tiempo de la rescisión. La costumbre francesa fija un plazo que varía según las localidades, y su violación da lugar a daños y perjuicios. La ley no debe, sin embargo, imponer la obligación del aviso previo; pero puede sí decretar la reciprocidad y establecer que si el patrono se reserva el derecho de despedir sin plazo, de igual derecho gozará el obrero.

Quedan otros temas, concluye Lyon Caen, que exigirían examen especial, como por ejemplo si el previo aviso rige en el caso de huelga o de lock-out; si a título de protección obrera y como medio de atenuar desigualdades, convendría facilitar la forma de contrato colectivo entre sindicatos de patronos y sindicatos de obreros; cuál debe ser la organización de las sociedades de trabajo.

Son de primera importancia, sin embargo, los puntos aplazados por el ilustre jurisconsulto. La huelga apenas significa para los socialistas una cesación momentánea del contrato de trabajo, que impide que el huelguista sea sustituído por otro trabajador, mientras que para el patrono rompe el contrato de trabajo. Debe, en consecuencia, la ley poner fin al grave debate y establecer los medios de solucionarlo. El contrato colectivo entre los sindicatos patronales y obreros presenta garantías de estabilidad y de responsabilidad, que cada día abren mayor camino en la doctrina y en los hechos a esa forma de contratación.

A los temas que Lyon Caen deja pendientes de examen, hay que agregar otros, como la sindicación obligatoria, el arbitraje obligatorio, el salario mínimo, la inembargabilidad total o parcial de los salarios, la extensión máxima de la jornada obrera y la reglamentación especial del trabajo de las mujeres y de los niños. De algunos de ellos hemos hablado ya. De otros hablaremos más adelante.

Entre las soluciones apuntadas por el jurisconsulto francés, las hay que no resisten al examen. Por ejemplo, la que mantiene la reglamentación del taller en manos de los patronos, en vez de hacerla depender de verdaderos acuerdos entre los sindicatos, y la que no declara obligatorio el aviso de despedida, cuando lo que conviene es la quincena que prescriben la legislación alemana y la legislación inglesa, no sólo como medio de evitar la interrupción del trabajo, sino también y muy principalmente, para dar tiempo a que desaparezcan divergencias que suelen cavar abismos entre obreros y patronos y que se esfumarían con unos días de calma.

EL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

Puede el dueño de una imprenta contratar su personal de estos dos modos: entendiéndose con sus obreros, uno por uno, hasta llenar todas las plazas disponibles, o contratando la confección del diario o del libro con un jefe de grupo o equipo de obreros.

Para Ives Guyot el contrato por equipos constituye el eje de una fecunda transformación de los actuales sindicatos de combate en verdaderas sociedades anónimas, con extensa circulación de acciones comerciales en el mundo obrero.

No es posible ciertamente desconocer la superioridad del contrato por equipos, sobre el contrato individual, del punto de vista pacifista. El jefe de grupo tiene, efectivamente, que hacer valer todos los intereses legítimos de sus representados. Pero también puede convertirse, y ahí reside su peligro, en explotador del obrero, aplicando a su media-

ción buena parte de las ventajas que alcance en sus debates con el empresario.

Para evitar abusos es necesario que existan bases o condiciones de salario, horario, etc., aplicables a todos los patronos y a todos los obreros de cada gremio y de cada zona del país. Al conjunto de tales condiciones se llama "contrato colectivo de trabajo", cuando más propamente debería llamarse "bases generales a que deben ajustarse los contratos de trabajo individuales o por equipos". Y las bases o condiciones del contrato de trabajo sólo pueden surgir en términos generales de acuerdos entre sindicatos que representen la mayoría de los patronos y la mayoría de los obreros. Sería suficiente esa circunstancia para que la ley pudiera imponer la incorporación obligatoria de obreros y patronos a los sindicatos, como único medio de conjurar antagonismos y luchas que tanto o más que a los contendientes, hieren y perjudican a la población entera. Otro resultado de mucha importancia del régimen de acuerdos generales, consistiría en la supresión de la concurrencia extrema entre patronos y obreros, que conduce a la baja incesante del salario y a la depresión del nivel moral de los trabajadores. En la gran encuesta belga de 1886 avanzó uno de los empresarios que la ciencia industrial consiste "en obtener del ser humano el máximum de trabajo, mediante el mínimum de salario". Contra esa terrible ciencia se alzarían de común acuerdo los sindicatos, y ya la lucha entre las empresas no podría realizarse a expensas del obrero. Un tercer resultado del acuerdo sería, finalmente, la posibilidad de aplicar de una manera absoluta y con amplias garantías, ei principio del arbitraje obligatorio.

Pacificados los dos ejércitos de patronos y de obreros, proseguiría todavía la lucha, pero en una forma humana y progresista. Cada empresario procuraría vencer a sus rivales, mejorando la calidad de los productos; aplicando las máquinas, útiles y procedimientos industriales más perfeccionados; organizando las ventas; estudiando intensamente todos los mercados de materias primas y de productos elaborados; organizando los talleres en forma de obtener del

trabajo el mayor rendimiento útil. Y a su turno cada obrero procuraría, mediante aprendizajes largos y bien hechos y el perfeccionamiento incesante de sus aptitudes, alzar el nivel del salario, conquistar dentro de cada categoría de tareas, la más alta de las remuneraciones.

LA EXPERIENCIA DEL CONTRATO COLECTIVO EN INGLATERRA

No rige en Inglaterra la obligatoriedad. Pero como quiera que allí el régimen de los sindicatos ha tenido un desarrollo más considerable que en el resto del mundo, la fórmula del contrato colectivo tenía que ser y ha sido objeto de fecundos ensayos.

En 1903 el "Bureau of labor" de Wáshington comisionó a uno de sus jefes para estudiar los efectos del contrato colectivo en Inglaterra. El comisionado, Low, interrogó a los más importantes empresarios y patronos. Uno de ellos, Stow, secretario de la "Asociación de Impresores", le confesó que no juzgaba con criterio favorable a los *trade-unions,* pero que reconocía que el contrato colectivo que ellos habían difundido representaba un progreso sobre el contrato individual, en cuanto daba a ambas partes el derecho de comunicarse por medio de sus representantes. Si los *trade-unions,* agregó, desaparecieran, habría que reemplazarlos en forma de que las condiciones del trabajo continuasen bajo el régimen de la reglamentación colectiva.

"A despecho de divergencias, dice el comisionado norteamericano, resumiendo su informe, existe acuerdo esencial en cuanto al servicio que los "trade-unions" han prestado al reemplazar el contrato individual entre patronos y obreros por el contrato colectivo que permite a los portavoces del gremio hacerse oir y que asegura una completa uniformidad de miras acerca del salario, horas del trabajo y otras condiciones del empleo."

Ya anteriormente, con ocasión de la huelga de 1902, que tuvo por teatro las minas de antracita de Pensilvania

y arrancó del trabajo a 150.000 obreros por espacio de un semestre, la Comisión de Arbitraje que integró el Presidente Roosevelt con los más altos personajes de Norteamérica, se había expresado así acerca del contrato colectivo:

"Cree la Comisión que la idea de un acuerdo entre empresarios y empleados para establecer la doctrina del contrato colectivo de trabajo, propendería en caso de ejecución a mejorar las relaciones entre patronos y obreros de las minas. Cuando el patrono tenía pocos obreros, cabía la relación de hombre a hombre y era posible el reconocimiento recíproco de las circunstancias y deseos de cada uno. Pero después de la transformación del patronato en grandes compañías, resultan imposibles en el primitivo sentido de las palabras, esos contratos personales y esas relaciones entre el patrono responsable y cada uno de sus obreros. Con todo, los efectos pacíficos y fraternales del antiguo contrato directo, no deben desaparecer por efecto de la reconcentración industrial. Y el medio mejor, el más eficaz y el más natural de conseguirlo, consiste en el establecimiento de una organización obrera regida por reglamentos que representen la voluntad de la mayoría y que esté dirigida por miembros elegidos con tal objeto e investidos de la autoridad necesaria para regir el sindicato."

Otra delegación enviada por la "Gessellschaft Fur Soziale Reform" recogió de labios de Hugh Bell, uno de los grandes propietarios de minas y fundiciones inglesas, estas palabras: "No me agradan los *trade-unions* en sí mismos. Pero debo tomar al mundo y a los hombres como son. Del punto de vista empresario preferiría mandar esclavos. Los obreros de hoy día están, sin embargo, dotados de ideas y sentimientos personales. Han sabido, además, reunirse y organizarse. Y tengo que aceptar estos hechos, aunque debo agregar que me inclino con placer ante ellos, porque es más fácil tratar con obreros organizados que con obreros desorganizados".

Tan intensamente arraigado está el contrato colectivo en algunas de las grandes fuentes de la industria inglesa,

que Ashley ha podido expresarse así: "Preguntar si el contrato colectivo es deseable para la industria inglesa de carbón, sería lo mismo que preguntar si es deseable la existencia de la atmósfera: constituye ese régimen el medio en que se ha formado la industria y que todos consideran como cosa adquirida".

La industria impresora de Alemania ha seguido con mucho éxito la orientación inglesa, dentro de las siguientes normas, según una representación de los impresores al Reichstag en 1904: los patronos y los obreros concurren con igual derecho a la fijación del salario y del trabajo; ambas partes gozan de igualdad en el debate y el voto; la tarifa es el resultado de acuerdos recíprocos; en caso de discrepancia actúan tribunales arbitrales compuestos de patronos y obreros en número igual y una oficina de tarifas constituída en la misma forma; funcionan oficinas de colocación dirigidas por comités mixtos.

La imprenta alemana se desarrolla en un ambiente de paz, desde el año en que empezó a regir ese acuerdo. Sus tarifas se revisan por quinquenios y es ilustrativo agregar que en 1907, al operarse la última revisión, el número de establecimientos incorporados pasaba de 6.000 y el de los obreros de 50.000.

"El siglo próximo será el siglo de las transformaciones sociales por medio de la asociación". Estas palabras de Waldeck Rousseau pronunciadas en el Museo Social de Francia al terminar el siglo XIX, reflejan la aspiración de los espíritus ante el maravilloso movimiento de reconcentración de fuerzas en todas las esferas de la actividad económica, desde el mutualismo que convierte el aporte de pequeñas cuotas en enormes caudales destinados a curar males que parecían irremediables, y desde las cooperativas de consumo, de producción y de crédito, que dan a las clases pobres artículos de la mejor calidad y capitales para independizarse, hasta los sindicatos en que obreros y patronos se agrupan y disciplinan cada uno para la defensa efectiva y racional de sus derechos e intereses.

PUNTOS PRINCIPALES DE LA REGLAMENTACION LEGAL Y DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO

No son cosas que se excluyen, y antes por el contrario se complementan, la reglamentación del contrato de trabajo por el legislador y la redacción del contrato colectivo de trabajo por los sindicatos de patronos y obreros.

La ley de trabajo sólo puede contener disposiciones muy amplias, aplicables a todas las industrias, sin pretender la uniformidad de condiciones.

El legislador, ha dicho Ives Guyot, que pretendiera imponer un mismo horario a todas las industrias de un país, urbanas y suburbanas, haría obra idéntica a la del zapatero que intentara adaptar la misma horma a todos los pies.

Es una observación aplicable a todos los capítulos del contrato de trabajo. En el caso del horario, por ejemplo, debería la ley fijar un máximum semanal, dejando a los sindicatos patronales y obreros la tarea de acordar, en cada caso, lo que más convenga al interés de unos y otros y al interés social. Por no haber procedido así, la legislación francesa que prescribe horarios especiales para los talleres mixtos ha dado por resultado la exclusión de las mujeres y de los niños de muchas fábricas, hecho grave del doble punto de vista del aprendizaje y del quebrantamiento de un salario que es fuente única o suplementaria de recursos para millares de hogares.

Vamos, pues, a plantear algunos de los problemas más importantes que dependen de la acción del legislador o del contrato colectivo de trabajo o de ambos a la vez, como el salario, el horario obrero, la reglamentación del trabajo de las mujeres y de los niños, la reglamentación del trabajo a domicilio, las huelgas y el arbitraje para resolverlas. De otros, como la redacción de los reglamentos del taller, nos hemos ocupado ya.

XXXV

El salario

"Somos inventores a la fuerza", ha dicho uno de los grandes industriales norteamericanos, refiriéndose a los elevadísimos salarios que tienen que pagar. Y es notorio, efectivamente, que los norteamericanos y los ingleses, que pagan los más altos salarios del mundo, son también los que figuran a la cabeza de los progresos industriales.

Corresponde esa tesis a uno de los dos extremos de la escala del trabajo, al extremo que podríamos llamar optimista, del punto de vista obrero. Y al extremo opuesto corresponde la tesis del fabricante belga, que ya hemos mencionado, según la cual consiste la ciencia industrial "en obtener del ser humano el máximun de trabajo, mediante el mínimun de salario".

De un extremo a otro de la escala oscila constantemente la tasa de los salarios, según que los patronos corran en busca de los obreros o que los obreros corran en busca del patrono, valga la célebre frase de Ricardo Cobden.

"En las controversias entre patronos y obreros, dice Adam Smith, pueden los patronos esperar más tiempo... A la larga tendrán, sin duda, que recurrir al obrero, como él recurre a ellos, pero siempre bajo la presión de necesidades menos apremiantes."

EL SALARIO Y EL LEGISLADOR

¿Puede el legislador terciar en esas corridas y debates, para impedir que el obrero sea explotado?

Cuando el Parlamento inglés empezó a preocuparse del establecimiento de un mínimun de los salarios, la Sociedad de Economía Política de París invitó a sus colegas de la escuela individualista de Londres a estudiar el punto en una interesantísima sesión, que fué precedida de la visita a la tumba de Turgot y al monumento erigido a la memoria de Quesnay.

Para que suba la remuneración del trabajo, dijo Levy, es menester que el interés descienda por efecto de la abundancia de los capitales. No puede la ley torcer la acción de esos factores. Si el legislador fuera capaz de fijar un mínimun, también podría triplicar o cuadruplicar la tasa de los salarios. Y para ilustrar el punto con un ejemplo recordó que años atrás había concurrido a una asamblea de la "London Dialectical Society", dedicada a la lectura de un proyecto de abolición de la pobreza, mediante la impresión y distribución por el Estado de un número ilimitado de billetes bancarios de 5 libras esterlinas cada uno, sin interés; que obligado a exponer su opinión, se había limitado a preguntar al orador por qué los billetes no habrían de ser de cinco millones de libras esterlinas cada uno, a fin de que todo el mundo pudiera ser multimillonario; y que fué suficiente esa pregunta para que la sesión de la "Dialectical Society" quedara terminada.

Penetrando más a fondo, señaló entonces Alfredo Neymarck los factores y leyes económicas que regulan la tasa de los salarios: la productividad, que permite remunerar al obrero sobre la base de sus aptitudes; la concurrencia, dentro de la cual, según la frase de Cobden, cuando los negocios prosperan el patrono corre en busca del obrero y cuando se estancan es el obrero quien corre detrás del patrono; el costo de la vida, pero dentro de ciertos límites, puesto que el obrero tiende a conservar sus hábitos de existencia; el dinero empleado en la industria, puesto que cuando abunda se amplía el trabajo y sube el salario, pudiendo decirse que el capital es como el trigo del salario; la actividad de la producción y el estado general de la riqueza, desde que a un país pobre corresponden salarios bajos y a un país rico

salarios altos; la importancia de los consumos, porque cuanto más grande es el mercado, tanto mayor elevación pueden conseguir los salarios.

Recordó Colson que el Concejo Municipal de París había observado que la legión de barrenderos, con sus tres francos diarios de sueldo, sólo podía reclutarse entre los muertos de hambre y a la espera de empleos más remuneradores; que con el sano propósito de dar un ejemplo a los patronos y de orientar en mejor forma las cosas, resolvió el Concejo elevar a cinco francos el salario; y que entonces el puesto de barrendero, al que sólo habían aspirado los obreros verdaderamente pobres y sin aptitudes, se convirtió en una carrera definitiva para hombres aptos y en condiciones de ingresar provechosamente a los talleres. Tal sería también, agregó, el resultado de la ley que fijara el mínimun de los salarios. Cerraría la puerta a los obreros sin aptitudes y la asistencia pública recibiría una nueva cargo.

EL ARBITRAJE OBLIGATORIO

Son observaciones inatacables, que no alcanzan a vulnerar, sin embargo, la doctrina que proclama la necesidad de fijar un mínimun a los salarios. Pudo ser arbitraria la suba decretada por el Concejo Municipal de París a favor de sus barrenderos y a la misma crítica se expondría el legislador que redactara e impusiera a los empresarios una escala o tarifa de salarios. Pero lo que se procura ahora no es dictar leyes que fijen el salario, sino sancionar reglas de procedimiento para la fijación de los salarios o por lo menos para el establecimiento de un mínimun en cada ramo de la actividad económica.

Del punto de vista de la sociedad ideal, en que se coloca la escuela individualista, puede constituir el salario una resultante de debates y acuerdos en que patronos y obreros tienen en cuenta y aprecian todos los factores o leyes que enumera Neymarck. Pero el hecho es que en la sociedad actual el debate no se desarrolla entre iguales. De un

lado está el patrono que fija la remuneración; del otro el obrero apremiado por el hambre, que la acepta o que va a la huelga.

Colocar a ambas partes en condiciones de perfecta igualdad: he ahí lo que significa, no una violación de las leyes y factores económicos, sino el acatamiento estricto a esas leyes y factores reguladores de la tasa de los salarios. En vez del debate individual entre patronos y obreros, expuesto a explotaciones y en caso contrario a huelgas, el debate colectivo entre los sindicatos de patronos y los sindicatos de obreros, por intermedio de delegados en número igual, que actuarían como jurados arbitrales y fijarían el mínimun después de estudiar todos los factores permanentes y transitorios que rigen la tasa de los salarios. La fijación se haría periódicamente, cada dos o cada tres años, sin perjuicio de revisiones en casos extraordinarios, que los mismos sindicatos se encargarían de denunciar a los comités de arbitraje. Y el mínimun fijado por los comités sería obligatorio para todos los patronos y obreros, porque de otra manera carecería de eficacia del punto de vista de la pacificación social.

¿Por qué no aplicar, entonces, se dirá, la institución del arbitraje a la determinación de todos los precios? Sencillamente, porque en la generalidad de los casos los precios emergen de una concurrencia en que vendedor y comprador luchan de igual a igual, de potencia a potencia. Pero cuando eso no pasa, cuando el productor goza de un monopolio y se produce la desigualdad, entonces tiene que intervenir e interviene el legislador para impedir que a la sombra de una falsa libertad el fuerte aplaste al débil y promueva en una forma u otra la guerra social.

METODOS PARA LA FIJACION DEL SALARIO

Son dos los procedimientos más vulgarizados, según antes lo hemos dicho, el que toma por base el tiempo empleado: tanto por hora, por día o por mes; y el que toma

por base el resultado del trabajo: tanto por pieza o por obra hecha. La primera forma de remuneración iguala las aptitudes y actividades de todos los obreros comprendidos dentro de cada grupo o jerarquía regida por el mismo salario. La segunda, en cambio, permite a cada obrero obtener exactamente lo que corresponde a su grado de aptitudes y de actividad industrial. "Trabajo asesino", le llaman los socialistas, aunqué es tanto su éxito que las nueve décimas partes del comercio de exportación inglés se realizan a base de la producción por piezas.

En las regiones hulleras de Inglaterra dió notable resultado durante algún tiempo "la escala móvil". El salario era fijado sobre la base del precio de venta del carbón, por medio de comités mixtos, que al mismo tiempo estaban facultados para determinar el horario y resolver los conflictos entre patronos y obreros. "Estoy convencido, decía en 1871 el Presidente de una de las asociaciones patronales, señalando la condición de éxito de ese procedimiento, de que la armonía de obreros y patronos es tanto más sólida cuanto más fuerte es la organización de cada bando". Poco a poco se fué relajando, sin embargo, el sistema por la resistencia de los obreros a sufrir mermas cada vez que el precio del carbón bajaba en plaza. De transacción en transacción arribose en 1904 a esta fórmula, que conciliaba por el momento la exigencia del obrero para que se estableciera un salario mínimo infranqueable, y la del patrono para que se mantuviera la base del precio de venta: cada bando podría, en adelante alegar ante todos los comités mixtos cuantos hechos y circunstancias pudieran modificar el movimiento automático de la escala móvil, quedando derogado, en consecuencia, el criterio único del precio de venta como regulador del salario. Pero habiéndose reanudado los conflictos, hubo necesidad, finalmente, de arribar a la fijación del mínimo de los salarios por una ley.

Según los adversarios de la escala móvil la suba automática de los salarios, en las épocas prósperas, era superior a la que podía obtener el obrero desligado de todo compromiso; pero en cambio, durante las crisis descendía el salario

mucho más fuertemente que dentro de un régimen de plena libertad. Agregaban que la evolución industrial del siglo XIX había puesto de manifiesto, en forma indiscutible, que a medida que los procedimientos industriales se perfeccionan y abaratan, baja el precio de la mercadería, pero sube a la vez el salario, quedando destruída entonces por su base la teoría de la escala móvil.

LA NUEVA ORIENTACION DEL SALARIO

El empresario, dice Maxiveiler, tiende a obtener la mayor cantidad de productos en un período dado; y para conseguirlo, busca "tiempo productivo" en forma de obreros o de máquinas que reemplacen al obrero. En cambio, el obrero que dispone de tiempo, vende "horas de trabajo", única cosa que puede ceder, y no brazos o fuerzas, como lo hacen creer muchas definiciones corrientes. Quiere decir, entonces, que "el trabajo" debe ser productivo para el empresario y "lucrativo" para el obrero.

Puede el obrero aumentar su capacidad productora sin necesidad de excederse en el trabajo, por el solo hecho de aprovechar mejor su tiempo. Los norteamericanos tienen una máxima que lo dice todo: "Save the by-products of time" — *Ahorrad los sub-productos del tiempo.* Por efecto de ese ahorro aumenta gradualmente en todas partes el salario a la pieza y surgen conflictos entre patronos y obreros. Al tiempo de fijar el salario y hacer el cálculo de sus ganancias, había juzgado, por ejemplo, el empresario que la producción de una pieza requería 30 minutos. Llega un momento, sin embargo, en que el obrero produce esa pieza en 20 minutos y entonces el empresario se alarma, rehace sus cálculos y, como consecuencia de ello, baja el salario a sus obreros.

Ciertos sindicatos ingleses, como el de obreros constructores de máquinas, prohiben expresamente a sus afiliados todo aumento de rapidez que signifique en el trabajo de la pieza un tercio de exceso sobre el trabajo a jornal. Se desea evitar así todo pretexto a la rebaja de los salarios.

Pues bien: los fabricantes norteamericanos han buscado y encontrado con notable éxito la solución del conflicto. Véase su fórmula: la tasa del salario queda inalterable, pero el beneficio de toda hora ganada sobre el período de tiempo tomado como base del cálculo, se reparte entre el patrono y el obrero.

Tal es la nueva orientación del salario. Completando sus lineamientos, dice Renaud que para la exacta comprensión del problema es necesario tener en cuenta que el patrono desea pagar lo menos posible por cada unidad de tiempo; que el obrero procura conquistar el más alto precio por cada unidad de tiempo; que la sociedad anhela el máximun de productos con el mínimun de desembolsos y la supresión de todo conflicto entre patronos y obreros. Una remuneración justa supone acatamiento a estas reglas: el salario debe ser proporcional a la intensidad del esfuerzo del obrero; el excedente o suplemento de trabajo que cada obrero conquiste por su propio esfuerzo, debe quedar liquidado y pagado en el curso del mes; el grado de importancia de ese excedente o suplemento debe ser fácilmente determinable para el obrero; el patrono debe obtener una ganancia bajo forma de disminución en el precio de reventa. Dentro del sistema de la participación en los beneficios las variaciones del salario dependen del patrono más que del obrero. Pero no sucede lo mismo con el precio de reventa. Para demostrarlo, supongamos una pieza cuyo costo haya sido fijado en 5 centésimos. Si el obrero llega a reducirlo a 3 centésimos, el patrono le dará con gusto la mitad como complemento del salario y a la vez bajará el precio de reventa, en cuyo caso saldrán ganado el obrero, el patrono y la sociedad.

Remóntase la primera experiencia del nuevo procedimiento al año 1887. Tuvo por teatro una fábrica de puentes y grúas, que adoptó como base de ensayo el precio de reventa total y el pago a fin de año del suplemento de salario. La segunda experiencia fué realizada dos años más tarde en una fábrica de máquinas a vapor. El obrero recibía semanalmente una prima proporcional a la reducción de la mano de obra en cada pieza fabricada. Su resultado fué no-

table: en el período de 1896 a 1901 el promedio de los salarios obtuvo un aumento de 40 % por efecto de una reducción del 22 % en el precio de reventa.

Pero la fórmula más avanzada y la que cada día se difunde más en Norteamérica, es la de Halsey, que toma por base el número de horas invertidas en la fabricación de cada pieza. El obrero se acostumbra a contar su trabajo por horas, y su cálculo es absolutamente seguro e indiscutible para todos, lo que no ocurre con el precio de reventa. Todos los beneficios obtenidos por efecto del aumento de producción, con relación al tiempo adoptado como base de cálculo, se reparten entre el patrono y el obrero. En 1902 la "Blanck Engineering Works" hizo fabricar cien máquinas a la hora y otras cien también a la hora, pero con primas Halsey. Los materiales eran exactamente iguales. El aguijón de las primas consiguió exactamente duplicar la producción.

Quedan todavía dificultades que vencer, especialmente cuando se trata de obras cuya fabricación no puede confiarse a un solo hombre, sino a grupos o equipos de obreros. Pero de todos modos la fórmula es de alta pacificación social y está llamada, sin duda alguna, a solucionar los conflictos entre empresarios y obreros en la mayoría de las industrias.

EL OBRERO CONVERTIDO EN ACCIONISTA

Las compañías de gas de Londres funcionan, según ya lo hemos dicho, sobre la base de la participación en los beneficios. Pero una parte de los beneficios es invertida en acciones de la misma compañía, para que el asalariado se convierta en accionista o capitalista. Al principio la compra de acciones era facultativa, pero como la libertad no diera resultado las compañías hiciéronla obligatoria, y fué tan notable el resultado que Livsey, presidente de la "South Metropolitan Gaz", pudo decir en uno de sus informes anuales que "el régimen resultaba ventajosísimo de los puntos de vista pecuniario y moral para el obrero y la compañía y que no se hubiera podido encontrar nada más eficaz para reconciliar y unir al capital y al trabajo".

El Partido Radical Socialista se ha inclinado en Francia a una fórmula intermedia: la compra obligatoria tratándose de concesiones otorgadas por el Estado bajo forma de ferrocarriles, minas etc.; y la compra facultativa tratándose de compañías privadas. Carlos Gide, para quien ninguna objeción de principio existe contra esta fórmula transaccional, acepta la obligatoriedad como instrumento educativo y considera que habría positiva conveniencia en incorporarla a los contratos colectivos de trabajo, para generalizar así el fecundo ejemplo de las compañías de gas de Londres.

Vale la pena de agregar que la concentración de capitales y de brazos empieza a ser contrabalanceada, en diversos ramos de la actividad industrial, por los pequeños talleres absorbidos y arruinados durante la segunda mitad del siglo XIX. Entre los factores que contribuyen a producir este movimiento, que podríamos llamar de disgregación, hay algunos que se refieren a la gran industria y otros al pequeño taller. La primera se encuentra obstaculizada por la concurrencia universal que le circunscribe los mercados de consumo, y por las luchas entre patronos y obreros que se traducen en suba de salarios y huelgas que interrumpen el trabajo en el momento más álgido de la producción. El segundo, en cambio, se encuentra favorecido por el abaratamiento de las pequeñas máquinas, por la distribución de la energía eléctrica a domicilio y por la difusión de la enseñanza técnica que promueven los establecimientos educacionales del Estado. El censo levantado en Francia en 1901 denunció un aumento de cerca de 100 mil patronos con relación al año 1896. Esa legión de pequeños empresarios ha tenido que formarse, naturalmente, a expensas de la clase obrera y traduce, en consecuencia, una evolución transformadora del asalariado en capitalista.

LOS SALARIOS HAN SUBIDO Y LA CONDICION OBRERA HA MEJORADO

La Oficina del Trabajo de Francia formó, con destino a la Exposición Internacional de 1900, una serie de cua-

dros estadísticos que Gide se encargó de analizar en un informe que puede sintetizarse así:

Bajo la influencia del perfeccionamiento de las máquinas y medios de transporte, de la supresión de las leyes restrictivas de las asociaciones y coaliciones y de las iniciativas inteligentes de los empresarios, han obtenido los obreros una considerable disminución en el horario de trabajo, a la vez que un sensible crecimiento en el salario nominal y en el salario real.

Un primer cuadro, que agrupa diversas encuestas del siglo XIX, permite destacar tres etapas: la de 1806 a 1853, en que los salarios experimentan una suba de 24 %; la de 1853 a 1880, en que conquistan otro aumento del 77 %; y la de 1880 a 1900, en que el progreso es simplemente de 5 %.

Un segundo cuadro refleja el presupuesto de vida de una familia obrera en los rubros de alimentación, alojamiento, calefacción y luz (excluídos vestidos y "diversos gastos"). Llega el cálculo hasta 1893. Ese año, que se toma como punto de comparación, figura con el número 100. Véanse ahora las más gruesas oscilaciones del costo de la vida:

1804-13...........	73	1864-73...........	102
1834-43...........	85	1874-83...........	105
1844-53...........	78	1884-93...........	100
1854-63...........	99		

La suba es continua hasta el año 1880. El descenso se acentúa en 1893. Y si el cuadro hubiera continuado, habría figurado seguramente el año 1900 con la cifra de 95.

Puestos frente a frente los dos grandes cuadros recapitulativos del salario y del presupuesto de vida, resultan datos verdaderamente halagadores: mientras que la suba de los salarios oscila del 200 al 250 %, el encarecimiento de la vida no excede del 30 al 40 %. Puede decirse, en consecuencia, que los salarios se han duplicado.

Otro cuadro muy interesante también, confeccionado sobre la base de una encuesta de cerca de 700.000 obreros

urbanos, demuestra que en el ejercicio 1891-92 la tasa media del salario por día en Francia era de 4 francos 20 céntimos a favor de los hombres y justamente de la mitad de esa cuota a favor de las mujeres. En Roubaix es de regla que el obrero que cuenta más de 4 hijos tiene derecho a inscribirse en los registros de beneficencia, porque su salario no alcanza para atender mayor número de bocas. Se ha duplicado, pues, el salario, pero eso sólo significa, como dice Gide, que el punto de arranque de principios del siglo XIX era extremadamente bajo, un salario de miseria más bien dicho.

Existe una investigación más amplia que la de la Oficina del Trabajo que acabamos de extractar. Es la realizada por Aftalón, que puede sintetizarse así:

a) El salario nominal, o sea la cantidad de dinero que recibe el obrero, crece constantemente en toda la segunda mitad del siglo XIX y en la primera década del siglo actual. La estadística de todo ese largo período acusa movimientos cíclicos de subas y bajas, pero en definitiva con tendencia a una mejora constante y general. Los "index-numbers" marcan en Francia una progresión creciente desde 1850, en que la cifra índice es de 51 hasta 1910, en que llega a 110, duplicándose por lo tanto con exceso. En Inglaterra, donde la estadística anota máximas y mínimas, el índice máximo sube sin interrupción de 116 en el año 1856, hasta 190 en el año 1907; y el índice mínimo, de 100 en el año 1852, hasta 187 en el año 1909. En Estados Unidos la máxima del año 1892 es de 101 y la de 1907 de 122; y la mínima de 97 en el año 1894 y de 112 en el año 1904.

b) Pero el salario real, o sea la cantidad de objetos que el obrero puede comprar con la moneda que recibe, ¿revela ese mismo movimiento de suba? Para averiguarlo es necesario conocer el presupuesto de existencia de las familias obreras y especialmente la variación del rubro alimentos, que es el más grueso del presupuesto obrero, y el de alquileres.

Denuncian tres movimientos los precios de la segunda mitad del siglo XIX y primera década del siglo actual:

uno de alza que se extiende de 1850 a 1873; otro de baja que se prolonga de 1874 a 1896: y otro de alza. Los "index-numbers", formados por Sauerbeck, relativos al comercio mayorista, demuestran que los precios suben de 1850 a 1873, de 77 a 111; descienden luego a 61 en el año 1896; y se remontan a 80 en los años 1907 y 1911. Sobre la base de los precios del comercio minorista o de detalle y de los presupuestos-tipos de familias obreras, ha sido posible calcular los índices de las sumas necesarias en diversas épocas para procurarse la misma subsistencia y el mismo alojamiento. He aquí, como resultado de esos cálculos, el índice de costo de la vida obrera.

Paris — 85 en el año 1850; 110 en 1880; 100 en 1900; 104 en 1910.

Inglaterra — 100 en el año 1850; 120 en 1873; 92 en 1896. Tomada aisladamente la ciudad de Londres y con relación no al costo total de vida, sino al rubro alimentos, resultan los siguientes índices: 92 en el año 1896; 100 en 1900; 105 en 1907; 109 en 1910.

c) Conocidas las oscilaciones del costo de la vida, pueden determinarse los movimientos del salario real con ayuda de los siguientes números índices:

En Francia, el salario real sube de 59 en 1850 a 106 en 1910. Y en Inglaterra, de 100 en 1850 a 173 en 1909.

d) Conclusiones:

De 1850 a 1873 suben los precios de las mercaderías pero sube a la vez el salario real. En Francia, por ejemplo, el salario en dinero tuvo un aumento de 60 % y el costo de la vida otro de 29 %, resultando un progreso efectivo del 25 % en el salario real. En Inglaterra el alza del salario en dinero fué de 55 % y el alza del costo de la vida de 20 %, obteniéndose un progreso del 28 % en el salario real.

Durante el último cuarto del siglo XIX los precios de las mercaderías bajan; pero el salario en dinero no denuncia un progreso tan acentuado como en el período anterior. No obstante, el salario real experimenta una mejora que llega al 34 % en Francia, de 1880 a 1900 y al 37 % en Inglaterra, de 1873 a 1896.

Luego se inicia la suba de precios y esa suba prosigue en la primera década del siglo actual, quedando estancado por ello el salario real en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, que son los tres países que abarca la estadística que acabamos de extractar.

LA SUBA DEL SALARIO Y LA LEY DE BRONCE

Denuncia, pues, estancamiento el momento actual. Pero la tendencia constante y definitiva del salario es a favor del mejoramiento obrero. Lassalle, que tampoco ponía en duda en su tiempo ese progreso, afirmaba sin embargo que el bienestar tenía que actuar a su turno como factor de multiplicación de la población y que con el aumento creciente de brazos volvería a reinar de nuevo la miseria. "La reducción del salario medio a aquello que dentro de las costumbres de cada pueblo, es absolutamente necesario al mantenimiento y propagación de la vida: tal es la cruel ley de bronce a que está sujeto el asalariado actual".

La marcha siempre creciente que denuncia la estadística, prueba, sin embargo, que la ley de bronce constituye una simple fantasía, que sólo pudo encontrar ambiente cuando las conclusiones exageradas de algunos de los discípulos de Malthus no estaban contradichas todavía por el gigantesco aumento de la capacidad productora del hombre y por el descenso del índice de la natalidad en todos los pueblos contemporáneos del mundo civilizado. Han subido los salarios y han mejorado las condiciones de la masa obrera, sin mengua del crecimiento de la riqueza pública. El mejoramiento obrero en Inglaterra, que se caracteriza por la suba de los salarios y por numerosas leyes sociales que amplían los horizontes de la vida obrera, ha corrido paralelamente, dice Philippovich, con la expansión considerable de la riqueza pública. El comercio exterior estaba representado en 1902 por 228 millones de libras esterlinas de importación y 283 millones de exportación, y en 1911 por 680 millones de importación y 454 millones de exportación. En 1902 el im-

puesto sobre la renta recaía sobre 827 millones de libras esterlinas, mientras que en 1911 la masa imponible era de 1.046 millones de libras.

LIGAS SOCIALES DE COMPRADORES

En 1891 resolvió la "Working Women's Society" de Nueva York levantar una encuesta acerca de la situación del gremio de vendedoras de magazines de aquella ciudad. La encuesta reveló abusos muy graves, que las iniciadoras de la investigación hicieron conocer en un gran mitin, del cual resultó el nombramiento de un comité encargado de publicar *listas blancas* con la nómina de los magazines que daban buen tratamiento a su personal.

Tal es el origen de la primera liga de compradores. Su programa inicial puede resumirse así:

La sociedad está interesada en que todos los trabajadores reciban un salario que les permita vivir convenientemente. Corresponde al consumidor una parte de responsabilidad en el sufrimiento de los asalariados, por su tendencia a ofrecer por las cosas el más bajo precio posible. Debe averiguar el consumidor las condiciones en que son fabricados los artículos que compra y debe tratar de que esas condiciones permitan a la obrera vivir correctamente. Ese deber es especialmente exigible, tratándose de artículos fabricados por mujeres, puesto que en el salario de la mujer no hay mínimum que no pueda ser rebajado.

Una segunda encuesta levantó la Liga para fijar las condiciones de todo buen magazín, y sobre la base de esa encuesta estableció el salario mínimo; el horario de 10 horas, incluído un reposo de ¾ de hora para el almuerzo; el reposo de medio día por semana, aparte del domingo; la absoluta proscripción de los menores de 14 años; y las condiciones higiénicas de los establecimientos.

Los comerciantes más inteligentes de Nueva York, que se dieron cuenta de la importancia del reclame, convirtiéronse en cooperadores de la Liga, y gracias a ello pudo di-

fundirse de tal manera el movimiento protector, que ya antes de finalizar el siglo XIX era necesario formar una federación de sociedades y fundar una gran Liga Nacional, que en el acto extendió su protección a las fábricas y proclamó las siguientes condiciones como base del taller-tipo: estricto cumplimiento de las leyes obreras; proscripción de los menores de 15 años; jornada máxima de 10 horas. Los artículos de las fábricas incluídos en las listas blancas debían aparecer en el comercio con una marca o etiqueta especial que denunciara su origen.

Desde el principio promovió la Liga Nacional una ardorosa campaña a favor del mejoramiento obrero, especialmente en el ramo del trabajo a domicilio. Ilustró al pueblo acerca de los males del "sweating-system" y luego pidió el concurso del legislador, que le fué acordado en varios Estados, bajo forma de leyes que autorizan a los Inspectores de Trabajo para clausurar talleres a domicilio, por razones de seguridad, hacinamiento de personas o enfermedades infecciosas y que obligan a los comerciantes e industriales a llevar registros con el nombre, domicilio y salario de sus obreros a domicilio, y a suministrar copias de esos registros a la Inspección de Trabajo.

La iniciativa norteamericana ha tenido repercusión en Francia, Suiza y Alemania, y señala, sin duda alguna, el comienzo de una gran campaña de complementación de las leyes protectoras del obrero.

EL ASALARIADO MODERNO

Caían los asalariados de la edad media bajo la denominación de "pobres gentes". Todavía en tiempos de Adam Smith existía sinonimia entre "pobre y obrero". "Labouring Poor", dice el fundador de la ciencia económica.

Pero el nivel del asalariado ha subido ya enormemente y hasta los mismos primaces de la escuela individualista, que se consideran verdaderos continuadores de Adam Smith, se acogen a él. Discutíase una vez en el seno de la Sociedad

de Economía Política de París el siempre palpitante tema de la transformación del obrero asalariado en accionista de sociedad cooperativa. Todos los argumentos estaban dados: fracasos de varias tentativas; necesidad de recurrir a los obreros asalariados dentro del propio régimen cooperativo, etc., cuando Federico Passy, recordando con Pascal que en todo debate lo primero que debe procurarse es definir los términos, y de traer a colación la célebre frase de Mirabeau, según la cual sólo existen tres procedimientos de vida: la mendicidad, el robo y el salario, pescó al vuelo un paréntesis de Emilio Levasseur "yo soy un asalariado", para establecer que, efectivamente, todos los profesores que allí estaban reunidos eran asalariados y que ya había pasado el tiempo en que se consideraba que el salario sólo correspondía al trabajo manual y no a todos los servicios, sean de la naturaleza que fueren, como lo establece la fórmula moderna.

XXXVI

La jornada obrera y el descanso obligatorio

Comentando una declaración de Turgot, escribía Napoleón en 1807: "Es contrario al derecho divino que al hombre que necesita trabajar durante todos los días de la semana, sin interrupción, se le prohibía el domingo ganar su pan". Sólo puede decretarse tal interrupción, agregaba, a condición de que el Estado se encargue de repartir pan a los que no lo tienen.

Pero, como Macaulay lo dice al fundar la teoría del descanso dominical, no hay que olvidar que durante ese día realizan los hombres "una tarea tan importante del punto de vista del fomento de la riqueza nacional, como la del trabajo en los demás días".

Es un argumento que puede extenderse al descanso diario y que en las diversas épocas ha dado lugar al proceso de los horarios agobiantes, condensado en esta frase de Snoeck: "La última hora absorbe el beneficio de los fabricantes"; y en esta otra de una representación individual dirigida a Luis Felipe: "Si nosotros no podemos sostener la concurrencia contra los fabricantes de tejidos de Inglaterra, es porque trabajamos dos horas más que ellos".

Aparte de su acción económica, como factor de reconstrucción de energías, tiene el descanso obrero la virtud de permitir la reconstitución de la familia en horas determinadas, y esa es una función social tan importante o más que la industrial, como que del hogar emanan fundamentalmente todas las energías humanas, sin excluir las de carácter económico.

¿Puede el Estado declarar obligatorios esos descansos o, lo que es igual, puede el Estado intervenir en la reglamentación del trabajo con cláusulas prohibitivas y limitativas en materia de extensión de la jornada obrera?

EL TRABAJO DEL NIÑO

Desde mediados del siglo XIX las exigencias crecientemente devoradoras de la gran industria, pusieron a la orden del día el problema del aprovechamiento del niño.

Se le contrata con propósitos de vigilancia, escribía Villerme en 1840, refiriéndose a las fábricas francesas de lana y algodón; pero debe permanecer parado durante 16 o 17 horas por día, en locales cerrados, sin poder cambiar de postura, imponiéndosele así, desde los 6 u 8 años de edad una verdadera tortura, agravada por la mala alimentación y la pobreza de la ropa de abrigo. El remedio contra esa destrucción de los niños en las manufacturas, "contra ese abuso homicida de que son objeto los niños", sólo pueden darlos leyes o reglamentos que fijen, según la edad de los obreros, un máximum a la duración diaria del trabajo.

Un año después recogía ese voto el arzobispo de Rouen y pedía él también, "en homenaje a los actuales días de progresos y descubrimientos, una ley de fierro capaz de impedir que con el trabajo se continúe matando a los niños".

Ante la magnitud del abuso homicida que daba pie a las protestas de Villerme, pudieron al fin armonizarse todas las opiniones en torno de la teoría que arma al legislador del derecho de reglamentar el trabajo de los niños, oponiendo un dique a la voracidad de las empresas y al abuso de los padres. Ya nadie desconoce ese derecho, ni aun la escuela individualista extrema, que lo proclama sin ambajes, como excepción indiscutible a la actitud prescindente del Estado en materia obrera.

EL TRABAJO DE LA MADRE

Era una conquista importante, pero que no podía ser la última. "Proteger al niño y no proteger a la madre, ha

dicho Julio Simón, es un contrasentido". Y también las opiniones empiezan ya a uniformarse a este respecto en favor de la intervención del Estado.

Prescribe la legislación alemana, entre otras medidas protectoras: el reposo suplementario de media hora, cuando el descanso general del taller no llegue a una hora y media; la jornada de cinco horas y media los sábados y vísperas de fiesta: y un descanso de cuatro a seis semanas durante el embarazo y alumbramiento.

Pero de la insuficiencia de esas medidas da fe un informe de la Inspección de Trabajo, presentado a consecuencia de un voto del Reichstag en 1898, cuyas conclusiones pueden resumirse así: la mujer ingresa al taller principalmente a causa de la insuficiencia del salario del marido; por regla general resultan incompatibles la estada de la mujer casada en el taller y el cumplimiento concienzudo de las funciones de madre y esposa; la falta de orden en el hogar conduce al obrero al despacho de bebidas; la mala alimentación altera la salud de toda la familia; la mortalidad infantil aumenta como consecuencia de la falta de cuidados y sobre todo de la alimentación artificial; los hijos crecen sin conocer casi a sus padres.

En Francia está prohibido desde 1892 el trabajo nocturno de la mujer, con ciertas excepciones que han dado y continúan dando lugar a constantes protestas de todos los que procuran el mantenimiento de la vitalidad nacional. Sobre la base de la experiencia del primer decenio de vigencia de la ley, abordó el estudio de este importantísimo tema la "Asociación Nacional Francesa para la protección de los trabajadores". Véase en qué términos condensó el proceso contra las excepciones el Inspector de Trabajo, en una sesión que tuvo lugar en enero de 1902, bajo la presidencia del economista Paul Cawés:

Dentro del régimen de las horas suplementarias jamás sabe la obrera cuándo podrá terminar sus tareas. El hogar está de ordinario situado a largas distancias del taller. El almuerzo se hace al medio día en alguna cremería próxima. De tarde hay un respiro de 15 minutos para comer. Pero

el patrono se encarga de suprimirlo mediante el halago de primas y, como consecuencia de ello, queda aplazada la comida hasta media noche. Cuando se aproxima el "Gran Prix", la jornada se extiende a 30 horas seguidas. En la ciudad de París hay más de cien mil costureras que viven en esas condiciones, y el mal, en consecuencia, asume proporciones gravísimas del triple punto de vista de la salud de la obrera, del absoluto abandono del hogar y también de la moralidad de la vida, si se tiene en cuenta que desaparece la acción vigilante de la familia en el momento más crítico. Hay otros ramos industriales, como el de encuadernación en que para hacer tabla rasa del horario máximo de las 12 horas, acuerdan los talleres el canje de su personal en las últimas horas de la tarde, con lo cual la pobre obrera que trabaja durante el día en una fábrica, sigue su tarea durante la noche en otra fábrica, soportando jornadas elevadísimas de 18 horas. En otros casos la obrera que sale del taller lleva trabajos para proseguirlos durante la noche en su propio domicilio, sin que los inspectores puedan hacer nada, porque todavía no se ha impuesto a los patronos la obligación de exhibir el registro de nombres y domicilios de los obreros que trabajan fuera del taller.

Al clausurar el debate fué votada por unanimidad la siguiente proposición:

"Siendo necesario que desaparezca totalmente el trabajo nocturno de las mujeres, consideran los miembros de la Asociación para la Protección de los Trabajadores, que no debe mantenerse ninguna de las excepciones que autoriza la ley de 1892 al principio de la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres."

Un fabricante de tejidos se encargó de complementar la impresionante relación del Inspector de Trabajo con un caso práctico que demostraba la conveniencia económica de la reforma. Dijo que al realizarse la encuesta de 1892 se había manifestado partidario del trabajo nocturno, instado por las propias obreras de su taller, que argumentaban así: "el horario diurno de 10 horas da tiempo sobrado para atender todas las exigencias del hogar, y permite a la mujer volver

de noche a la fábrica, sin preocupaciones de ninguna especie, puesto que el marido vigila en la casa". Fué promulgada, sin embargo, la ley prohibitiva del trabajo nocturno en las fábricas de tejidos, y como consecuencia de ello montó su taller en forma de que las obreras pudieran trabajar durante todo el día. Pero con gran asombro vió que ninguna de ellas entraba a la fábrica y averiguando las causas pudo comprobar que a pesar de la supresión del trabajo era mayor el bienestar de la familia y que la presencia de la madre en el hogar había resultado más valiosa que el salario en el taller.

Paralelamente a la idea de la reglamentación avanza en algunos de los grandes países la idea de la socialización de los deberes de la maternidad. La sociedad resuelve tomar a su cargo los actos que la obrera no puede cumplir. Ya muchas instituciones públicas y privadas atienden la alimentación de los niños. En las escuelas inglesas está incorporado al plan de enseñanza por una ley de 1906 que faculta a los Poderes locales para tomar a su cargo ese servicio, que era atendido muy deficientemente por las sociedades filantrópicas. En Berlín se autorizó hace algunos años, a título de ensayo, la construcción de un edificio escolar dotado de amplia cocina. El servicio médico constante y la creación de baños anexos a las escuelas, como coronamiento de los ejercicios físicos, están destinados a complementar esa obra fecunda de colaboración social en las tareas de la maternidad. La ley francesa de 1913, que acuerda un reposo de cuatro semanas después del alumbramiento, con goce de salario, y la circular ministerial que la reglamenta, se orientan en el mismo sentido, al someter a la madre y al niño a una rigurosa asistencia médica y a la influencia dirigente de grupos o ligas de señoras que las oficinas de beneficencia están habilitadas para promover con tal objeto.

No debe olvidarse, sin embargo, que se trata de un simple complemento y no de un sustitutivo o reemplazante de la reglamentación del trabajo de la madre, que es lo esencial.

Pocos días antes de morir, escribía uno de los patriar-

cas de la escuela liberal francesa, Federico Passy, agradeciendo el homenaje que le tributaba la Sociedad de Economía Política al cumplir los 90 años de su fecunda vida:

"Y si me permitís, ya que os hablaré por última vez, desearía asociar por un instante a esas gloriosas memorias (Franklin, Cobden, Bastiat, Laboulaye) una memoria femenina, desconocida para todos, preciosa para mí: la de la compañera inseparable que, por espacio de 50 años, sin salir de la oscuridad del hogar, sin faltar a ninguno de los deberes de esposa y de madre, sin dejarse abatir por las pruebas más crueles, ha sido mi consejera, mi apoyo, mi conciencia. Ah, señoras: si supiérais cuánto podríais trabajar en la obra de la pacificación social y de la pacificación internacional, sin mengua de la tranquila reyesía de vuestro dominio interno, por la sola obra de vuestra influencia sobre vuestros hijos y maridos, podríais cambiar el mundo y hacer más por la felicidad y el honor de estas desgraciadas sociedades, que todos esos grandes políticos y que todos esos seudos reformadores que sólo saben sembrar en torno de ellos el rencor y el odio."

El movimiento legislativo obrero tendrá que orientarse algún día en el sentido de la proscripción de la mujer casada del taller. Por el momento, avanza en el mundo entero la acción reglamentaria del Estado, con el aplauso de todos los que se dan cuenta de que la tarea de la mujer en el hogar vale económica y socialmente más, pero mucho más, que el miserable salario con que hace competencia al hombre y promueve la disolución y degeneración de la familia.

EL TRABAJO DEL OBRERO ADULTO EN GENERAL

Llegamos a la tercera etapa: la reglamentación del obrero adulto. Ampliando la frase lapidaria de Julio Simón, podría decirse: proteger al niño y a su madre y no proteger al padre, es un contrasentido.[1]

Para los economistas de la escuela liberal o individualista, debe el Estado aguardar tranquilo el resultado final

de las leyes naturales de la oferta y de la demanda de brazos. Condensando las ideas de esa escuela, decía hace pocos años Alfredo Neymarck en una de las sesiones de la Sociedad de Economía Política: los economistas de la escuela liberal, con Lavasseur a la cabeza, aceptamos la reglamentación del trabajo de los niños y la proscripción de la mujer de las minas, pero sostenemos, a la vez, que la mujer adulta es tan capaz como el hombre para saber lo que le conviene, y que no puede restringirse entonces su capacidad productora sin perjudicar su bienestar o quitarle lo necesario; y en cuanto al trabajo de los hombres, sostenemos que la reglamentación constituye simplemente un atentado contra la libertad y contra la productividad de la industria.

Verdad es que los economistas de la escuela liberal, ni aun en materia de higiene toleran la intervención de la autoridad pública. Véase como se expresaba Paul Leroy Beaulieu, en otra sesión de la misma docta corporación, después de sostener que el Estado no debía construir casas para obreros y que tampoco podía imponerse a los médicos la obligación de denunciar la tuberculosis. "¿No se atacan, acaso, los más respetables sentimientos, la intimidad de la familia, la inviolabilidad del ser humano al clavar una marca eterna a individuos que la sociedad va a rechazar en seguida de su seño, como de ello hay dolorosos ejemplos? Preferible es que mueran algunas personas, antes que contrariar sentimientos tan respetables como esos". Y así opinaba el ilustre profesor del Colegio de Francia, apesar de que era por efecto de reglamentaciones higiénicas que Alemania había desterrado la viruela y que la Inglaterra había obtenido una rebaja del 45 % en las tablas negras de la tuberculosis, como se encargó de decirlo en su réplica otro de los oradores.

Pero veamos ¿por qué el Estado tiene el derecho de intervenir tratándose del niño y de la mujer en las minas, y no cuando se trata de los trabajadores en general?

Todas las teorías de esa primera y no discutida forma de intervencionismo, emanan de una sola tesis: el interés general de la sociedad, y hasta podría decirse de la raza,

no se armoniza siempre con el interés particular del padre. Mientras que la sociedad está vivamente interesada en que el niño desenvuelva libremente sus fuerzas físicas, intelectuales y morales, al amparo de una enseñanza obligatoria que debe extenderse como mínimo hasta los 14 años de edad, para muchos padres el hijo es ante todo un factor de salario. El grito "salvad a los niños" con que un gran industrial, el padre de Roberto Peel, procuraba contener ya en su tiempo la explotación del trabajo humano en los dinteles de la vida, podría traducirse así: salvad a la sociedad futura, combatiendo en su origen una de las causas fundamentales de la degeneración humana.

Pues bien: póngase delante de los ojos este cuadro ya generalizado en todos los grandes centros fabriles del mundo: el marido retenido el día entero en el taller; la mujer absorbida también por el taller y hasta con horarios que se extienden a las primeras horas de la noche; los hijos de 14 años arriba, igualmente en el taller y los de 14 años abajo abandonados y expuestos al contagio de todos los vicios. Ese hogar, que sólo ofrece a la familia obrera una comida fría, preparada de madrugada antes de la salida para el trabajo, es foco obligado de degeneración de la raza: el hombre arrastrado al despacho de bebidas confortantes; la mujer sin fuerzas para preocuparse de sus grandes funciones; los hijos abocados a la degradación o condenados por falta de alimentos apropiados a un debilitamiento gradual, cuando no a una muerte rápida.

¿Tiene derecho el legislador para permanecer impasible ante la acción de un régimen obrero que afecta en esa forma la vitalidad nacional? No. Salta a los ojos que si la salvación del niño exige la salvación de la madre, como ya empieza a reconocerse, el mismo principio obliga también a impedir que por efecto de la voracidad de los unos y de la miseria de los otros, quede relegado el hombre adulto a la condición de simple útil de trabajo, desvinculado del hogar, al que sólo le es dado regresar cuando el agotamiento de fuerzas y el cansancio lo arrojan a la cama. La fuente de la vida social está en el hogar y la sociedad tiene el de-

recho de dictar medidas tendientes a impedir que el hogar se derrumbe bajo la acción disolvente del espíritu de empresa, que busca los más altos lucros y de las angustias obreras que buscan los más altos salarios.

Como se ve, la razón determinante de la intervención del Estado es siempre la misma: el interés de la salvación social. Los historiadores ingleses de los trade-unions, designan con el nombre sugestivo de "mínimum nacional" el conjunto de condiciones vitales del hogar que no pueden ni deben reducirse ya sin que resulte en peligro la existencia o la vitalidad de la familia obrera. Y ese mínimun, del que forma parte principalísima la extensión de la jornada obrera, no puede escapar a la acción salvadora del legislador contemporáneo.

Todos los países civilizados lo han comprendido así y empiezan a dar al grave problema la enorme importancia de actualidad que realmente tiene. Algunos reconocen expresamente el derecho del Estado y otros se limitan a dejar obrar la fuerza de la costumbre con su tendencia igualitaria en los talleres. En Inglaterra, por ejemplo, el Parlamento se ha ocupado preferentemente de la mujer y del niño. Lo demuestran las leyes de 1844 y 1847, que reducen el trabajo de los menores de 13 años a 6 horas y media y el de la mujer a 10 horas, y las mucho más avanzadas de 1863, 1886, 1903 y 1907, que proscriben al niño de las tareas nocturnas en numerosas industrias y restrigen el tiempo de su trabajo y el de la mujer. Recién en 1908 se ocupó francamente del hombre y entonces fué para declarar obligatorio el horario ideal de las ocho horas en la gran industria del carbón. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la costumbre inglesa se encarga frecuentemente de generalizar los horarios de excepción. Nada revela tan vivamente la intensidad de esa fuerza de la costumbre como la prolongación del descanso dominical. Las leyes reglamentarias del trabajo, de que antes hemos hablado, sólo se habían preocupado de fijar un máximum de horas por semana, pero los talleres ingleses fueron poco a poco prolongando la jornada de los cinco primeros días, como medio de que to-

dos los obreros pudieran gozar del descanso desde la tarde del sábado hasta el lunes de mañana, excelente costumbre que algunos establecimientos franceses resolvieron aplicar también, aunque transportando la media jornada al lunes, en que el trabajo es invariablemente menos productivo. Por otra parte, la formidable organización sindical que allí existe, permite al obrero llenar el vacío de la legislación. Hace pocos años, en 1911, conquistaban los empleados de magazines un reposo semanal de medio día, con clausura del establecimieento, y vacaciones anuales de 7 a 14 días, con goce de sueldo.

Traduce esta última conquista una feliz iniciativa que el legislador debería recoger y generalizar, bajo forma de supresión de feriados aislados y descansos semestrales de una semana, durante la cual quedarían habilitados los obreros para realizar excursiones y oxigenar ampliamente sus pulmones. Hasta podrían combinarse, entre nosotros, esos descansos con un vasto programo de juegos olímpicos en las costas del Este, que se prestan maravillosamente para grandes peregrinajes destinados al almacenamiento de energías.

ALGUNAS DISPOSICIONES DE NUESTRA VIEJA LEGISLACION

Nuestra vieja legislación colonial registraba ya algunos de los preceptos reglamentarios del trabajo, que tras largo período de olvido vuelven a flotar en el ambiente de los países más adelantados. El Fuero Juzgo decretaba el reposo dominical y agregaba que nadie podía aplastar con gastos y cargas a las personas que estuvieran bajo su poder o guarda; y el Fuero Antiguo y el Fuero Real prescribían que el patrono debía pagar el sueldo convenido cuando el empleado falleciera o fuera despedido sin culpa de su parte.

Otro tanto puede decirse, con legítimo orgullo, del Código de Comercio de ambas Repúblicas del Plata, redactado a mediados del siglo XIX. He aquí algunas de sus disposiciones acerca de los factores y dependientes de comercio:

Los accidentes imprevistos o inculpables no interrum-

pen el salario durante los tres primeros meses de la inhabilitación; en caso de daño o pérdida extraordinaria que sufra el dependiente durante el servicio, el patrono pagará la indemnización que fijen los árbitros; no estando determinado el plazo del contrato, cualquiera de los contrayentes puede darlo por acabado, avisando a la otra parte su resolución con un mes de anticipación; el dependiente despedido tiene derecho, salvo el caso de notoria mala conducta, al salario correspondiente a ese mes, pero el patrono no tendrá obligación de conservarlo en su establecimiento; habiendo plazo pactado, no pueden arbitrariamente las partes separarse de su cumplimiento y el que lo hiciere estará obligado al pago de los perjuicios que sobrevengan; se considera arbitraria la inobservancia siempre que no se funde en injuria que haya hecho el uno a la seguridad, al honor o a los intereses del otro o de su familia; los patronos podrán despedir a sus dependientes, aunque exista contrato por tiempo determinado, en los casos de incapacidad, fraude o negociación por cuenta propia o ajena sin permiso del patrono.

Algunas de estas disposiciones, como la relativa al aviso de despedida y a la obligación de indemnizar los accidentes del trabajo sin la prueba de la culpa del patrono, proclamados hace 60 años por el codificador del Río de la Plata, recién en los últimos tiempos han encontrado ambiente favorable en la legislación europea.

LA CAPACIDAD PRODUCTORA DEL OBRERO

Pero si cada día disminuye el número de los que niegan al Estado el derecho de imponer el descanso obrero, son muchos en cambio los que consideran que con la disminución del número de las horas de trabajo tiene que descender la capacidad productora del trabajador.

Un año después de la promulgación de la ley francesa de 1900, se procedió al levantamiento de una encuesta en Lille, foco principal de la industria textil, para determinar

el efecto económico de la reducción de la jornada obrera de 12 a 11 horas por día. He aquí con qué resultados:

En los talleres de peinado de lana el salario por día o por hora experimentó suba y pudo el obrero seguir embolsando la misma cantidad que anteriormente; pero la producción declinó una doce ava parte, en virtud de que el trabajo humano estaba allí subordinado a la máquina y sólo podían buscarse compensaciones con ayuda del perfeccionamiento de los medios mecánicos. En las fábricas de algodón la ley fué seguida de una huelga por no haberse podido poner de acuerdo los patronos y obreros en puntos de salario. Reanudado el trabajo pudo observarse que si bien en las tareas preparatorias, donde también preponderaba la máquina, existía la disminución de una doce ava parte, en la mayoría de los talleres de hilados la producción por hora había aumentado de 2 a 4 %, la producción por día había disminuído de 4 a 6 % y los salarios se habían mantenido casi a su nivel anterior. En concepto de los fabricantes de hilo de algodón bastaría un año más para reconquistar el 4 % del 8 % de baja producida por efecto de la reducción del horario y andando el tiempo llegaría a obtenerse dentro de la jornada de 11 horas el mismo trabajo que con la de 12 horas, sin mengua de los salarios, que al contrario serían mejorados. Un informe posterior del Inspector Regional de Lille, reproducido por la Comisión Superior del Trabajo, agrega que los fabricantes de tejidos procuraron desde el principio obtener en 11 horas el equivalente de la anterior jornada, mediante la renovación del material anticuado y que dos años más tarde estaban ya en situación de alcanzar ese resultado.

En Austria rige desde 1891 la jornada minera de 9 horas. Constituye la ley de ese año el punto de arranque de la reforma de los demás horarios mineros de Europa, sin excluir el de las 8 horas votado por el Parlamento inglés. Los numerosos estudios realizados en torno de ella demuestran que en términos generales la producción carbonera austriaca ha aumentado en vez de disminuir. De 1897 a 1898 el promedio de la producción de cada obrero fué de 180 tone-

ladas. En 1899 subió a 182. Declinó luego a 162 en 1900. Pero en seguida se produjo una reacción, no interumpida ya, que permitió levantar el promedio a 197 toneladas en el año 1907, último de la estadística que tenemos por delante.

Ese importante aumento fué atribuido por una Comisión de encuesta del Gobierno belga a la mayor intensidad del trabajo obrero, a los progresos de la organización del mismo trabajo, y al perfeccionamiento de los medios mecánicos, contra la opinión de los patronos que todo pretendían explicarlo por la riqueza del subsuelo y la supresión de pérdidas de tiempo que antes no se combatían eficazmente. Como resultado del informe de la Comisión, el Parlamento belga votó la jornada de 9 horas pasando por alto las objeciones fundadas en la posible suba del precio del carbón y en la posible baja de la tasa de los salarios. No habían tenido en cuenta los autores de la primera objeción que las compañías podían imponerse una merma en los dividendos antes de alzar el precio del carbón. A los autores de la segunda objeción debía encargarse más tarde de replicar una Comisión de encuesta del horario de las 8 horas de Inglaterra, que la jornada corta estimula la demanda de brazos y que el interés social de la salud del obrero representa mucho más que la pérdida de algunos peniques por día.

Para el socialista Urquhart la extrema división del trabajo es algo parecido al asesinato del pueblo. En términos más moderados ha dicho Hoderlin que dentro de la industria moderna pueden verse obreros, pero no hombres, y se lamenta Schiller de que la división del trabajo condene tan lamentablemente a cada hombre a un fragmento de cosa, a una pequeñísima parte de la producción de cada artículo.

Pues bien: nada más eficaz contra ese mal innegable que el horario corto y los descansos prolongados, que permiten al obrero vivir con su familia y cultivar su espíritu, a poco que el Estado, con la fundación de cursos técnicos, bibliotecas, conferencias y las Ligas particulares con su acción coadyuvante, faciliten y estimulen la difusión de la enseñanza.

XXXVII

El trabajo a domicilio

Fueron terribles para la mujer obrera los albores de la gran industria a mediados del siglo XIX. Estaban obligadas a permanecer desnudas y en medio del agua en las fábricas de tejidos de hilo; bajo una temperatura de fuego en las fábricas de seda; en las de algodón, dentro de un ambiente de fuego también y cargado además de partículas que pasaban al organismo en cada movimiento inspiratorio; y a trabajar en esa forma durante 12, 14 y 16 horas, sin un solo día de reposo.

La técnica industrial, la legislación y la costumbre han conseguido reducir considerablemente esas angustias y prosiguen su obra reivindicatoria cada día con mayor éxito.

En cambio, la vieja industria a domicilio, que antes del gigantesco movimiento de reconcentración industrial del siglo XIX, era el eje de la felicidad del hogar, constituye hoy el foco de destrucción o de aniquilamiento de la familia. Véase cómo resumía sus impresiones en 1890 el Comité de la Cámara de los Lores, encargado del estudio del trabajo a domicilo, del *sweating-system* o sistema del sudor, como le llaman gráficamente los ingleses:

"El salario de la clase obrera inferior apenas da para el mantenmiento de la vida. Es tan largo el horario, que la vida queda convertida en una serie no interrumpida de trabajos y en las más duras e insalubres condiciones, con peligro para la salud del obrero y a la vez para la salud del público, especialmente en el ramo de confección de ropas,

atenta la facilidad de difusión de la viruela y otras enfermedades contagiosas que pueden emanar del taller."

De la encuesta levantada por Bonnevay resulta que la obrera francesa, que trabaja a domicilio, gana alrededor de dos francos por cada jornada diaria de 12 horas, y en muchos casos simplemente la mitad de esa cuota. "Cuando afirmamos, dice el autor de la encuesta, que a la insuficiencia del salario se debe al extravío de conducta de las mujeres que caen, procedemos no por vía de hipótesis, sino sobre la base de hechos de fácil constatación. Compárese la moralidad general de las obreras que trabajan en los ramos de lujo, donde el salario es ordinariamente remunerador, con la de esas desgraciadas muchachas que en la confección de camisas, calzones, o corsets, tienen que contentarse con un salario diario de 75 céntimos a un franco; y se explicará la diferencia".

Según Pegard el trabajo a domicilio en Francia absorbe un millón de obreras. Concretándose a la ciudad de París expresa el mismo autor que el 27 % de las obreras gana 10 céntimos por hora; el 45 % de 11 a 20 céntimos; y el 28 % restante una remuneración mayor. La concurrencia es terrible, agrega, y desgraciadamente no tiene límites, porque se entabla entre la mujer que ocupa la jefatura de la familia y que está obligada a ganarse el salario de vida, y la mujer que busca un suplemento al salario del marido y que puede reducir considerablemente sus pretensiones. Bajo la presión del hambre la familia entera se amontona entonces en una pobre pieza, donde todos viven y trabajan, arrancando horas al sueño para multiplicar la jornada activa. Como corolario la enfermedad de la obrera débil, que convierte el taller en foco de infección, o el vicio que ofrece a la obrera sana el complemento de remuneración que no encuentra en el trabajo.

Ha comprobado la Comisión de Estadística Obrera de Berlín que la jornada de la mayoría de las costureras a domicilio oscila de 13 a 17 horas por día.

Estrechez e insalubridad de los alojamientos; focos de contagio de enfermedades para el público; salario de ham-

bre; horarios agobiantes que conducen al agotamiento y a la depresión moral. Tal es el medio ambiente en que se desarrolla el trabajo a domicilio, aun en los países nuevos y poco poblados. Y lo más grave es que los factores del desastre tienen que agrandarse y se agrandan con el progreso general, a causa del inevitable aislamiento en que viven las obreras y de la diversidad de remuneraciones a que da origen la propia índole del trabajo, que para unas es fuente única de vida y para otras es tan sólo un suplemento al salario que ganan los demás miembros de la familia.

SU REGLAMENTACION LEGAL

Ante la ola creciente del mal resolvieron los Congresos socialistas de 1902 en Londres y de 1907 en Viena votar la supresión del trabajo a domicilio, olvidando que esa rama de la industria suministra su única fuente de recursos a millares de mujeres que no pueden desvincularse del hogar para ir al taller.

Con más cordura procedió la "Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores", cuando en el Congreso de 1908, celebrado en Lucerna, resolvió hacer un llamado humanitario a todos los gobiernos del mundo, pidiéndoles que ensayaran el establecimiento de un mínimum de salarios por comités mixtos. No se trataba ciertamente de una novedad. Ya en la Colonia Victoria funcionaban con éxito desde 1896 comités mixtos de patronos y obreros, en número igual, para la fijación de salarios mínimos, y en Nueva Zelandia se había iniciado la campaña contra el *sweating-system,* mediante la supresión de los agentes intermediarios y un régimen de arbitraje obligatorio que también conducía al establecimiento del mínimum de salario. El llamado de la "Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores" debía encontrar y encontró, en consecuencia, eco simpático en todas partes.

Poco tiempo después, en efecto, el Gobierno inglés presentaba al Parlamento un proyecto de ley que instituía

comités mixtos de patronos y obreros, en número igual, para el establecimiento del salario mínimo en las industrias más castigadas por el *sweating-system*. Consideraba como industrias a domicilio los ramos de confección de trajes, cartonería, encajería, cordonería, arreglo, lavado y transformación de ropas. Los comités industriales (trade-boards) integrados con elementos oficiales, se encargarían de fijar un mínimum que desde el primer momento sería obligatorio en los contratos del Estado y de las Municipalidades. Pero era ese un simple punto de partida, puesto que el proyecto concedía a renglón seguido el mínimum a todos los obreros que no hubieran renunciado su derecho por contrato escrito; y agregaba que transcurrido un semestre de vigencia de la ley podría el Ministerio de Comercio, a solicitud del Consejo de Industrias, declarar obligatorio el mínimum de salario y establecer multas de 20 libras esterlinas a los refractarios.

La ley inglesa de octubre de 1909, surgida de esa importante iniciativa, establece consejos mixtos de patronos y obreros, presididos por una persona que designa el Ministerio y que tienen el encargo de fijar el mínimum de salario por hora o por pieza, sin limitación alguna, en las industrias más castigadas por el *sweating-system*.

No quedaron rezagados los demás países europeos. El Gobierno de Francia presentó un proyecto de mínimum de salario. El Gobierno de Austria proyectó la fundación de una Cámara de Comercio y de Industria, con funciones de oficina de salario. El Gobierno de Alemania se limitó a pedir al Reichstag un registro de obreros a domicilio, dos visitas anuales a los talleres para determinar y corregir sus condiciones higiénicas y la prohibición de dar trabajo a todo obrero que no exhibiera un certificado comprobatorio de las buenas condiciones higiénicas de su taller. El Reichstag aceptó esas medidas, con enmiendas en la parte relativa a la inspección de talleres, que sólo fué mantenida en lo que atañe a las industrias alimenticias. Pero la Comisión de Legislación Industrial de la propia Alemania, avanzando en el camino, proyectó en 1909 una reglamentación

más radical. De acuerdo con ella el Canciller del Imperio, las Administraciones Centrales de Provincias y la Administración Superior, podrían crear comités de salarios, compuestos de patronos y obreros en número igual, bajo la presidencia de la persona que designaría la Administración, con el encargo de dictar, en favor de los obreros de la industria a domicilio, un mínimum de salario que sería calculado sobre la base de los salarios medios profesionales, reputándose nula toda cláusula por la que se renunciara a dicho beneficio. El Gobierno alemán formuló objeciones fundadas en la posible suba de precios; en las dificultades para la organización de los comités de salarios y en la inconveniencia de dar un paso tan avanzado en el camino del socialismo; y, como consecuencia de ello, el asunto quedó aplazado.

Hasta el Papado se ha creído en el caso de protestar contra el salario de hambre. Léase el siguiente párrafo de León XIII en su famosa Encíclica "Rerum Novarum":

"Que el patrono y el obrero suscriban cuantas convenciones quieran y se pongan de acuerdo en cuanto al monto del salario; pero sin olvidar que arriba de la libre voluntad existe una ley más importante y más antigua, según la cual el salario no debe ser insuficiente al mantenimiento de la vida de un obrero sano, sobrio y honesto. Y si acaso, obligado por las necesidades o por temor de un mal mayor, acepta ese obrero condiciones duras, a las que no le fuere fácil sustraerse porque están impuestas por el patrono o quien ofrece el trabajo, sépase que tal cosa significa una violencia contra la cual protesta la justicia."

El problema del trabajo a domicilio, ha dicho el diputado alemás Naumann en el Reichstag, es fundamentalmente y ante todo un problema de salario.

Tal es la verdadera y nueva orientación. Todos los males de ese régimen de trabajo emanan efectivamente de la insuficiencia de la remuneración. Con un salario más alto podrían alquilarse locales amplios e higiénicos y abreviarse los horarios. Es la escasez de la paga lo que ha dado pie a los ingleses para dar al trabajo a domicilio la denomina-

ción de sistema del sudor, que un economista reemplaza más exactamente con la de salario de hambre, dado el resultado fatal de la lucha entre grupos que buscan el alimento para no morirse de inanición y grupos que sólo buscan un suplemento al salario con que ya cuenta el jefe del hogar.

LOS PELIGROS DE LA REGLAMENTACION

Puede tener un inconveniente la fijación del mínimum de salario: que el empresario seleccione su personal, mediante una implacable eliminación de todos los obreros de productividad débil. Pero la ley inglesa, con el propósito de evitar tan cruel sacrificio, autoriza a los comités para eximir del mínimum obligatorio a los obreros que, por razones de invalidez o de incapacidad, no pueden aspirar a él. Y la ley de la Colonia Victoria prescribe para esos mismos casos la fijación de tarifas especiales.

A riesgos más generales expone la reglamentación higiénica. No es posible desconocer la necesidad de la campaña abierta, a nombre de la salud pública, por el Estado de Massachusets al establecer sobre los alojamientos-talleres de confección, una vigilancia especial; por el Estado de Nueva York al autorizar a las oficinas de salubridad para adoptar medidas encaminadas al mantenimiento de la salud pública; por Nueva Zelandia al prohibir el trabajo en los alojamientos donde hubiera habido casos infecciosos, hasta después de 15 días de la desaparición de la enfermedad; por la Inglaterra al prohibir las industrias de confección, limpieza y reparación de confecciones, en alojamientos infectados por la escarlatina y la viruela; por la Alemania al someter a los talleres a inspecciones periódicas y a determinadas condiciones higiénicas. Pero una reglamentación excesiva puede dar lugar a que el patrono convierta el trabajador a domicilio en obrero del taller, con grandes perjuicios para las madres o hijas de familia que no pueden desvincularse del hogar, o provoque en su defecto la clandestinidad del trabajo a domicilio, por aquello que hacía

decir a Montesquieu: "Cuando el legislador prohibe una cosa que es necesaria y que naturalmente debe permitirse, no puede impedir el legislador que esa cosa se siga haciendo".

Tiene el trabajo a domicilio un cruel enemigo: el agente intermediario que corrompe a la mujer obrera por el simple orden de preferencias en la distribución de las tareas. A fines de 1907 se organizó en París la "Sociedad Femenina de Confecciones" con el doble programa de recibir el trabajo directamente de las casas de confección y distribuirlo entre las obreras.. Pocos meses después de su instalación había cobrado ya la Sociedad 4.344 francos por trabajo hecho, y distribuido de esa suma a las obreras 4.132, contra 2.200 francos que les hubiera correspondido bajo el régimen de los intermediarios. Gracias a ello el salario pudo subir de francos 1.25 a 2.25.

—

XXXVIII

El derecho de huelga y el arbitraje obligatorio

La falta de acuerdo entre patronos y obreros acerca del salario, de la extensión de la jornada obrera o de cualquiera de los demás puntos que abarca el contrato de trabajo, puede conducir a la huelga, es decir, a la cesación del trabajo por parte de los obreros coaligados, o al lock-out, es decir, a la clausura de los talleres por los patronos. Parece indiscutible, en principio, el derecho de coalición para ir a la huelga o al lock-out, mientras los obreros y los patronos no hagan actos de violencia contra los que quieran seguir el camino del trabajo. Pero como el ejercicio de la coalición conduce inevitablemente a la lucha, la sociedad tiene el derecho de reglamentar ese ejercicio.

"Nosotros, los socialistas, decía Jaurés a los marselleses en 1904, hemos proclamado siempre que la huelga suspende, pero no rompe, el contrato de trabajo; que las relaciones y lazos que emanan del contrato subsisten entre las empresas y sus obreros en huelga; y que, en consecuencia, el patrono no puede llamar otros obreros, en reemplazo de aquellos con quienes debe negociar, sin cometer un verdadero abuso de fuerza."

El derecho de huelga, contesta Ives Guyot, implica para ambas partes el derecho de renovar el contrato de trabajo. Si el obrero puede rehusarse a trabajar, puede el patrono rehusarse a volverlo a tomar. La huelga para los unos, im-

plica el lock-out para los otros, y los ingleses que han proclamado siempre esa igualdad, han podido conjurar con ella muchas huelgas. Habría que dictar, agrega, una ley que establezca expresamente que la huelga es causa de ruptura del contrato de trabajo; que los causantes de las huelgas están obligados al pago de daños y perjuicios; que constituye un delito toda cesación concertada o colectiva del trabajo, tratándose de servicios del Estado o de servicios de empresas de carácter público, como los de alumbrado, provisión de aguas y ferrocarriles.

Es un debate que no puede solucionarse dentro del simple juego de los intereses que luchan. Pero que el legislador puede cerrar a nombre del interés general de la sociedad, que está arriba del interés de los patronos y del interés de los obreros. La huelga y el lock-out son pleitos de la misma índole de los que todos los días resuelve el fallo sereno de la magistratura judicial. Cuando un individuo dice: "esta cosa es mía" y hay otro que le contradice, basta que uno de los contendientes se presente ante los tribunales, para que desde ese momento el litigio quede reservado a la decisión exclusiva de la justicia social. ¿Por qué no aplicar el mismo criterio a las contiendas entre patronos y obreros, reglamentando un derecho que, como el de huelga o el de lock-out, constituye en el fondo un medio de hacerse justicia por sí mismo, inevitable en las sociedades inorgánicas, pero que pueden proscribir los pueblos civilizados?

Es lo que ha creído que podía hacerse el legislador de Nueva Zelandia. Pero antes de ocuparnos de la nueva orientación que él ha dado a las contiendas entre patronos y obreros, conviene decir algo acerca de las causas de las huelgas.

EL ESTADO ECONOMICO Y LAS HUELGAS

No emanan las huelgas, dice Rist, de factores aislados, sino de causas generales que actúan simultáneamente en varios países. Alemania, Francia e Italia, llevan estadísticas que permiten hacer estudios comparativos y ellas demuestran evidente simultaneidad en los períodos de acrecentamiento,

estacionamiento y descenso. El movimiento de las huelgas es paralelo al del comercio de exportación. Las dos curvas suben, se estacionan y descienden casi siempre paralelamente, como si estuvieran sometidas al mismo impulso. Y es natural que así ocurra, desde que la exportación traduce el grado de actividad industrial de un país, e igual cosa reflejan las huelgas. Ciertos pueblos parecen escapar a la regla. En Inglaterra, por ejemplo, el descenso de la curva de las huelgas coincide muchas veces con el aumento de las exportaciones. El hecho proviene de que muchas de sus industrias viven al amparo de Oficinas de Conciliación, de Comités mixtos de patronos y obreros y de contratos colectivos de trabajo, que aseguran las soluciones pacíficas.

Una tercera curva muy interesante, agrega Rist, permiten trazar las estadísticas inglesas: la relativa a los movimientos de cesación del trabajo por falta de demanda de brazos. Y ella explica por qué motivo durante el quinquenio 1900-1905, las huelgas inglesas descienden al propio tiempo que crece el comercio de exportación. Se trata de un período de formidable cesación del trabajo y, por lo tanto, de aumento enorme en el número de los desocupados. Entre la curva de las huelgas y la curva de la cesación del trabajo existe estrecha relación. Las huelgas, efectivamente, disminuyen cada vez que crece la cesación del trabajo. Una y otra curva emanan de las fluctuaciones de la actividad industrial. Cuando hay mucho trabajo en las usinas el obrero se da cuenta de que suben los beneficios industriales y pide aumento de salario, recurriendo en caso extremo a la huelga. Cuando al contrario las usinas se ven obligadas a disminuir su personal y los días de labor, entonces teme el obrero que la huelga lo deje en la calle.

En un estudio más reciente señala Rist las relaciones que existen entre las huelgas y las subas y bajas de los precios. Pero advierte que no tienen la misma importancia que la ya señalada entre las huelgas y la cesación del trabajo, lo cual resulta explicable si se considera que es a través de las alternativas de los movimientos del trabajo que repercuten sobre el obrero la prosperidad y depresión de las

industrias. Y presenta nuevos y concluyentes cuadros para demostrar el movimiento inverso de las huelgas y de la cesación del trabajo, o, lo que es lo mismo, que cuando aumenta el uno, disminuye el otro. De esos nuevos cuadros resulta también que si la cesación del trabajo y las huelgas marchan en sentido inverso, en cambio corren paralelamente las huelgas y los precios, ocurriendo siempre que cada aumento o disminución de huelgas, corresponde a un aumento o disminución de precios.

En apoyo de estas mismas conclusiones ha presentado Pic las estadísticas de Francia, Inglaterra, Italia, Alemania y Bélgica, correspondientes a los 15 años transcurridos de 1890 a 1905. La curva de las huelgas está en razón directa de la curva de las exportaciones, que es también en su concepto el índice de la actividad económica de un pueblo; y en razón inversa de la cesación o falta de trabajo. En otros términos, el número de huelgas aumenta en las épocas de prosperidad económica o demanda creciente de trabajo, y disminuye en las épocas de estagnación o de crisis, cuando el número de los desocupados hace muy aleatorio el resultado de las coaliciones.

Refiriéndose a las oscilaciones del salario en las minas de carbón de Francia, dice Simiand que las huelgas, lejos de explicar tales oscilaciones, traducen simplemente la acción de los factores reguladores del salario. Las variaciones del salario dependen del precio del carbón. Rarísima es la huelga que vence durante los períodos de baja de precios. El triunfo es frecuente, en cambio, cuando los precios suben. Sería absurdo deducir de ahí que las huelgas y amenazas de huelga carecen de repercusión sobre las variaciones del salario. La suba de precios es una condición o antecedente de la suba de los salarios; pero no es su causa. La suba de salarios va siempre acompañada de la presión obrera, y la misma presión se encarga luego del mantenimiento de los niveles conquistados. Conviene advertir, sin embargo, que cuando baja el precio del carbón, no desciende el salario en proporción. El empresario procura aumentar la potencia

de sus maquinarias, antes que promover la resistencia de la masa obrera.

Algo análogo, advierte Piquenard, ocurrió a raíz de la sanción de la jornada de 10 horas a favor de los talleres compuestos de hombres, mujeres y niños. Se había anunciado una baja en los salarios, pero lejos de cumplirse el pronóstico, buscó el empresario la compensación en el aumento de la capacidad productora de sus talleres, en el perfeccionamiento de las máquinas y en la mejor organización del trabajo. La presión obrera colectiva, agrega, no puede elevar los salarios, pero es causa determinante de la suba durante los períodos de alza de los precios.

La huelga, lejos de constituir un fenómeno aislado y obra del capricho, es el reflejo de un estado económico determinado. Tal es la síntesis de las doctrinas que acabamos de exponer. Razón de más para que la ley establezca procedimientos de solución que eviten el estallido de las pasiones y la guerra cada día más acentuada entre patronos y obreros, guerra absurda y hasta inútil, como que de un modo u otro flota al fin la fórmula que corresponde a la orientación del medio ambiente económico, que está arriba de los intereses transitorios de cada uno de los dos bandos antagónicos y cuyo triunfo puede y debe, en consecuencia, facilitar el legislador antes de que los combatientes se lancen a la arena.

EL PERJUICIO DE LAS HUELGAS

No están siempre en relación la cifra de las huelgas y la cifra de los obreros arrastrados por las huelgas.

En Inglaterra las huelgas son menos frecuentes que en otras partes, por efecto de la vasta organización profesional que allí existe y de la difusión creciente de los procedimientos de conciliación y arbitraje. Pero precisamente a causa de esa organización gremial, cada huelga resulta más desastrosa que en otras partes, por el gran número de establecimientos que arrastra. Según Pic la estadística de 1909 arroja en Inglaterra 433 huelgas y 300.000 huel-

guistas y en Alemania 1.537 huelgas y 100.000 huelguistas. En cuanto a resultados, también los ingleses llevan la palma, como que gracias a su fuerte organización gremial sólo van a la huelga cuando tienen la seguridad de triunfar.

En materia de huelgas, dice Piquenard, predomina la nota pesimista. Todo el mundo exagera los perjuicios que las alternativas del trabajo causan a obreros y empresarios. Otra cosa sucedería si se compulsara la estadística. Durante el decenio 1897-1906, hubo en Francia 1:884.978 huelguistas. El promedio anual es de 188.498. Como el monto total de los obreros oscila alrededor de 9 y ½ millones, la proporción de los huelguistas es simplemente del 2 %. Y debe tenerse en cuenta, agrega Piquenard, que muchos de los huelguistas obtienen subas de salarios que permiten establecer compensaciones dentro de la gran masa trabajadora, sin que esto importe desconocer que existen casos particulares en que el obrero despedido demora largo tiempo antes de ser reincorporado al trabajo.

Son consideraciones exactas. Pero que no aminoran la importancia de las huelgas del punto de vista de la cesación arbitraria del trabajo, de la ruina de millares de hogares y de la situación de incertidumbre en que tienen que vivir las empresas, sobre todo cuando han contratado obras de importancia y puede resultarles de efectos desastrosos cualquier cesación brusca del trabajo. Tanto valdría como no preocuparse de organizar la asistencia pública, a título de que el número de enfermos arroja un porcentaje muy débil con relación a la población total de cada país.

Pueden citarse, entre las más grandes huelgas de los últimos tiempos la del Creusot, en 1899, las de los docks del puerto de Marsella en 1904, la de las minas alemanas de Westfalia en 1905 y la de las minas inglesas de carbón en 1910 y 1911.

La de las Usinas del Creusot terminó con un fallo del presidente del Consejo de Ministros, Waldeck Rousseau, que dió su carta orgánica al gigantesco establecimiento, sobre estas bases: reconocimiento de las libertades sindicales; reingreso de los huelguistas; igualdad de tratamiento a los

obreros sindicados y a los no sindicados; creación de un consejo de usina, con el encargo de reunir periódicamente a los representantes de la empresa y a los delegados de los obreros.

La del puerto de Marsella, iniciada con una amenaza de los obreros de los docks, dió origen al lock-out de las compañías, bajo forma de desarme de los buques. Actuó como árbitro Magnan, presidente del Tribunal de Comercio. Su fallo, que fué aceptado por la casi unanimidad de los interesados, reconocía a los sindicatos el derecho de celebrar acuerdos colectivos y de vigilar su ejecución; pero a la vez reconocía a las compañías el derecho de entenderse individualmente con los obreros, con prescindencia de los sindicatos. La ley de 1907, dictada en previsión de nuevos conflictos, creó un Consejo de Arbitraje facultativo, compuesto de tres consejeros de Estado o de la Corte de Casación, y de árbitros elegidos, en número igual, por armadores y obreros.

La de las minas alemanas de Westfalia puso en movimiento una enorme masa de 300.000 obreros. Los sindicatos de empresarios no querían tratar con las federaciones obreras, y reivindicaban el derecho de mantener el horario y de bajar el salario. El Gobierno prusiano presentó, con tal motivo, un proyecto de ley, sancionado 4 años después, que reglamentaba la duración del trabajo minero, declaraba obligatoria la organización de comités de usinas y anunciaba el propósito de promover el reconocimiento de la personería legal de los sindicatos.

La Inglaterra, que no había sufrido conflictos graves durante los 11 años corridos de 1898 a 1909, fué teatro luego de grandes huelgas, que dieron pie a los obreros de las minas de carbón, que ya habían obtenido el horario de las 8 horas, para conquistar una nueva ley que les aseguraba la fijación del minimum de los salarios por comités mixtos de obreros y patronos; y a los empresarios ferroviarios para asegurar el cumplimiento de un convenio del año 1907, que prescribía que todas las disidencias serían resueltas por comités de patronos y obreros; que los dele-

gados obreros podrían formar parte de los trade-unions; y que en caso de desacuerdo deberían las partes proceder a la designación de árbitros.

UN REMORDIMIENTO DE LA CIVILIZACION

Hay otro factor de cesación del trabajo, al que Luzzatti llama "un remordimiento de la civilización". Basta un progreso técnico cualquiera para que millares de obreros queden momentáneamente en la calle. Según los cálculos de Losch la implantación completa de la gran industria en Alemania dejaría sin trabajo a 2 y ½ millones de obreros.

El Consejo General del Trabajo de Francia levantó en 1901 una laboriosa encuesta sobre las causas que actúan en la multiplicación del número de los desocupados o faltos de trabajo. La transformación del utilaje figura en la mayoría de las respuestas. Y se explica que así sea. La simple sustitución de la navegación a vela por la navegación a vapor, permite a cada buque moderno, por efecto de la doble ventaja del aumento de tonelaje y de la rapidez de los viajes, llenar el oficio de 10 ó 12 buques de las épocas anteriores. En el ramo de relojería el obrero que trabaja a mano y a torno, produce un árbol por hora, mientras que en la fábrica Walton de Norteamérica, el mismo obrero dirige 10 máquinas, con capacidad cada una de ellas para producir 50 árboles por hora, con lo cual ese obrero consigue el resultado de 500 trabajadores a mano. En una encuesta levantada en 1894 por la Oficina del Trabajo de Nueva York declararon los obreros que la reducción de la mano de obra, por efecto del maquinismo era del 15 % en el ramo de carpintería, del 30 % en el ramo de camisería, del 50 % en el ramo de tallado de piedra.

La Sociedad de Economía Política de París se ocupó de este importantísimo tema en una de sus sesiones del año 1909.

El censo francés de 1901, dijo Henry en su exposición inicial, arroja alrededor de 300.000 desocupados, o sea el 3

y ½ % de la población activa. En la mayoría de los casos se trata de ociosos involuntarios y no de simples haraganes como antes se creía. Estamos en presencia de una verdadera enfermedad, a la que hay que buscar remedio, porque ella emana de la propia organización social. De la misma manera que se organizan servicios contra las enfermedades, hay que organizarlos contra la falta de trabajo, bajo forma de trabas a las corrientes que en todas partes arrastran a los trabajadores de los distritos rurales hacia las ciudades; de organización de un buen servicio de colocaciones; de escalonamiento de las obras públicas; de ahorros obreros, y ayuda del Estado a los sindicatos, como medio de que puedan ponerse al frente de la campaña. Para Lazard, que tomó la palabra en seguida, cada industria tiene un coeficiente poco variable de desocupados, lo que prueba una vez más que la falta de trabajo no obedece a causas individuales, sino a causas profesionales. En su concepto conviene organizar oficinas de colocaciones modelo alemán, compuestas de patronos y obreros, bajo la presidencia de personas designadas por las municipalidades, con ramificaciones en todo el territorio; fomentar la educación profesional del niño; y colocar a éste desde su último año de estudios bajo la vigilancia de las oficinas de colocaciones, como también se hace en Alemania. Para Rostand lo práctico es generalizar el sistema de la ciudad de Gante, donde hay un fondo municipal destinado a bonificar los socorros que acuerdan los sindicatos a los desocupados y un régimen de ahorros a favor de los obreros no sindicados. Las cajas italianas de ahorros tienen libretas especiales para el caso de cesantía, y las de Marsella anticipan dinero a un interés muy bajo, para que el obrero pueda salvar sus dificultades mientras se reincorpora al trabajo. Faltaba la nota individualista, y esa la dió Colson, atribuyendo el mal a las leyes obreras, con su máximum de trabajo y su descanso obligatorio; y la complementó Paul Leroy Beaulieu diciendo que la tarea fundamental consistía en la organización eficaz de las oficinas de colocación y que la maquinaria ya no aumenta hoy en día el número de desocupados.

Constituye la cesantía una pérdida de fuerzas para la producción, una causa de miseria para las familias y un foco obligado de vicios, valga el conocido aforismo inglés según el cual "el despacho de bebidas está siempre en el camino de los desocupados". Y la sociedad está obligada a combatir ese triple mal, con ayuda de las mismas medidas expuestas en el seno de la Sociedad de Economía Política de París, complementadas con el seguro obrero obligatorio, que ya figura en la legislación inglesa, según hemos tenido oportunidad de decirlo al principio de estos apuntes.

Bajo el régimen de la esclavitud, ha dicho Molinari, al explicar una de esas medidas, estaba el mercado del trabajo a cargo de intermediarios, los vendedores de esclavos, que llevaban su mercancía allí donde era demandada. Ha desaparecido ese mercado mundial, y ahora sólo funcionan mercados locales y de fronteras muchas veces infranqueables. Falta entonces el órgano comercial del trabajo, y para darse cuenta de la magnitud del vacío, imagínese un régimen industrial sin casas de comercio, sin bancos, sin bolsas de mercaderías y valores, en que cada productor tiene que ponerse en contacto directo con el consumidor y proceder sobre la sola base de sus propios medios de información!

¿PUEDE ADMITIRSE LA HUELGA GENERAL?

La ley francesa de 1884 establece que no pueden sindicarse los funcionarios públicos, ni tampoco los empleados y obreros de ciertas empresas de interés público, y eso ha dado base a Ives Guyot para decir con razón que si la ley les prohibe agruparse en sindicatos, implícitamente les prohibe la declaración de huelga.

Ha dedicado varias sesiones la Sociedad de Economía Política de París al estudio del tema, expresando en el curso de ellas, Villey: que la huelga es un crimen en materia de servicios públicos o de grandes intereses sociales, como los relativos a la iluminación, al correo, a los ferrocarriles,

al abastecimiento de agua, a la fabricación del pan; Souchon: que si puede prohibirse la huelga en materia de iluminación y de agua, no sucede lo mismo en materia de pan, aunque el propio orador se encargó de prevenir que las huelgas agrícolas encaminadas a impedir la recolección de las cosechas y la vendimia, debían ser asimiladas a las que daban mérito a la destrucción positiva por el incendio de las parvas; Ives Guyot, que a su paso por el Ministerio en 1892 redactó un proyecto prohibitivo de las huelgas en todos los servicios que no puedan ser interrumpidos por el empresario y que tampoco pueden serlo, en consecuencia, por los obreros, tales como los de ferrocarriles, transporte en común a las ciudades, provisión de agua y de luz.

Inspirado en ideas más radicales todavía, ha sostenido Limousin que la libertad de trabajo es una libertad individual y no una libertad colectiva; que si un obrero aislado tiene el derecho de abandonar el trabajo, no pueden hacer lo mismo los obreros agrupados, dada la fácil repercusión que el hecho ejerce sobre la sociedad; que el legislador tiene el derecho de prohibir así la huelga, como el lock-out y establecer el arbitraje obligatorio.

La huelga general, decía Briand desde la tribuna del Congreso General de Socialistas reunido en París a fines de 1899, es un derecho indiscutible, "una revolución que empieza dentro de la legalidad y con la legalidad".

Pero, once años más tarde, a fines de 1910, siendo ya presidente del Consejo de Ministros, y obligado a dar orientación a la autoridad pública, pronunciaba estas otras palabras, desde la tribuna de la Cámara de Diputados:

"Reconozco que no existe un texto expreso que se oponga a que los obreros de un ferrocarril se declaren en huelga. Quiero admitir por un instante que ese derecho de huelga teórico les pertenezca efectivamente, y que, en consecuencia, hayan podido legalmente recurrir a él. Pues bien, señores, es necesario que se diga desde esta tribuna que también existe otro derecho, jamás puesto en duda durante el debate, un derecho que es superior a todos los demás: el derecho

de la sociedad a vivir. No existe una sola libertad, por respetable que se suponga, no existe una sola libertad, individual o gremial, a cuya sombra pueda ser atacado el derecho que la Nación tiene a la vida".

No alcanzó a solucionarse el grave debate. La Cámara francesa que, con ocasión de la huelga de empleados de correos ocurrida en 1909, había declarado expresamente que el estatuto legal de los funcionarios públicos excluía en absoluto el derecho de huelga; cuando ocurrió al año siguiente la huelga ferroviaria que daba mérito a las palabras de Briand que acabamos de reproducir, se dividió en dos bandos, opinando uno de ellos, con el jefe del Gabinete, que también debía desconocerse el derecho de huelga a los empleados de compañías investidas de algún monopolio; y sosteniendo el otro, con Millerand a la cabeza—quién por eso tuvo que renunciar el Ministerio de Obras Públicas—que debía respetarse el derecho de huelga en los no funcionarios aunque reduciendo sus riesgos mediante la conciliación y el arbitraje. Briand terminó su ministerio sin que el asunto quedara solucionado.

LOS LIMITES DE LA HUELGA SEGUN LA DOCTRINA NORTEAMERICANA

Oigamos al profesor Feely, de la Universidad de Boston:

El derecho de huelga está limitado por el derecho de los demás hombres. La huelga afecta a patronos y obreros, pero también al público, por el encarecimiento que puede resultar en el caso de suba de los salarios o reducción de la jornada y por la supresión de servicios de interés general. Dícese corrientemente que lo que puede hacer el individuo aislado pueden también hacerlo los individuos agrupados. No hay tal cosa. Un hombre puede circular libremente por las ciudades; una columna de hombres o una manifestación de hombres tiene que recabar venia de la autoridad. El individuo que no está ligado por un contrato especial puede legalmente abandonar el trabajo, a condición de que no cau-

se riesgos, como sería el caso de una máquina cargada de fuego y de vapor y expuesta a explotar. En cambio, el que está ligado por contrato no puede legalmente cesar en el trabajo, a pesar de lo cual, cuando cesa, la ley se contenta con imponerle los daños y perjuicios, sin exigirle, salvo excepciones muy contadas, que vuelva a reanudar el trabajo abandonado. Es que del punto de vista del interés público, el derecho de locomoción y el derecho de escoger trabajo que tienen los hombres se reputan de más importancia que cualquiera de los otros derechos que pudieran estar en pugna con ellos. Pero si el abandono del trabajo, en vez de hacerse por un solo hombre, se hace por grupos de hombres, entonces surge un derecho más importante, el derecho de la sociedad. En una palabra, tratándose del individuo, la cesación del trabajo puede emanar de cualquier móvil o razón determinante; tratándose de grupos o, lo que es igual, de huelgas, tiene la sociedad el derecho de averiguar cuál ha sido el móvil o razón determinante y reconocer la huelga en el caso único de que ella sea justificada.

Tales son los principios que la Corte Suprema del Estado de Massachusetts ha resumido así en sus sentencias:

Un individuo que lucha contra otro individuo puede quedar abandonado a sus propias fuerzas. Pero cuando este individuo lucha contra un grupo de individuos tiene que cambiar la actitud de la sociedad, desde que el grupo posee un poder coercitivo superior al del individuo. Como consecuencia de tal desigualdad, lo que es legítimo para un hombre, puede dejar de serlo para un grupo de hombres. Hállase habilitada, por lo tanto, la Corte Suprema para examinar ante una huelga estas dos cuestiones: ¿busca la agrupación un fin legítimo o ilegítimo? ¿el medio por ella empleado es legítimo o ilegítimo? Y puede prohibir el funcionamiento de la agrupación en cualquiera de los dos últimos casos.

DEBE EL LEGISLADOR PROHIBIR LA HUELGA

Se van orientando, como se ve, las opiniones más extremas de la escuela individualista y de la escuela socialis-

ta, en el sentido de reconocer el derecho del Estado para prohibir las huelgas que hieren el interés general. Admitido el principio de la intervención, no se explica, sin embargo, por qué motivos habría de tener limitaciones. Todas las huelgas afectan fundamentalmente el derecho y el interés de la sociedad y pueden, en consecuencia, ser prohibidas en virtud del mismo principio. Pero aparte de esa razón de igualdad, hay otra de justicia social que obliga a someter todas las disidencias al fallo exclusivo de los tribunales arbitrales. Se trata efectivamente de un pleito y de un pleito de excepcional gravedad, como que en vez de trabarse entre particulares, se traba entre dos grandes clases sociales, la clase de los capitalistas y empresarios y la clase de los obreros, en forma cada día más amenazadora y disolvente.

La Convención Nacional de Franckfort sancionó en 1849 una ley que imponía la creación de Comités Industriales, encargados de suavizar conflictos entre patronos y obreros, proyectar reglamentos de fábricas, organizar cajas de auxilios contra las enfermedades y fiscalizar la conducta de los obreros. La ley alemana sobre minas declara obligatoria, en todo establecimiento que tenga más de cien trabajadores, la organización de comités obreros encargados de abrir opinión en materia de reglamentos del taller, trasmitir al patrono las proposiciones, quejas y deseos del personal y mantener la buena armonía entre empresarios y obreros. Uno de los industriales alemanes que más contribuyó a su preparación afirma que "en todas partes, sin excepción, ha podido comprobarse la excelente influencia de los comités de obreros sobre las empresas y su personal, sin mengua alguna de la disciplina". En Francia funciona un organismo análogo en el Creusot. "La innovación ha sido feliz, dice uno de los altos funcionarios de los talleres Schneider, el obrero que trasmite los reclamos de sus camaradas al jefe del taller y al Directorio no llega en son de pelea. Sabe que si tiene razón será atendido, como ocurre frecuentemente y que si no la tiene, no tardará en convencerse de ello".

Pero la nota verdaderamente importante la han dado las colonias de Australia y Nueva Zelandia, como resultado de la formidable huelga de 1890, que arruinó a numerosos sindicatos. Los obreros se organizaron para el comicio, eligieron diputados que respondieran a sus ideas y, como resultado de su campaña, obtuvieron las leyes de 1892 en Nueva Gales del Sur, las de 1894 en la Australia del Sur, y las del mismo año en Nueva Zelandia, que establecieron, respectivamente, la conciliación y el arbitraje voluntarios; la obligatoriedad en ciertos casos; y finalmente la obligatoriedad de una manera absoluta.

La legislación de Nueva Zelandia prohibe la huelga de los obreros y el lock-out de los patronos y establece un procedimiento uniforme para todos los sindicatos compuestos de más de 7 obreros y para todas las organizaciones patronales y patronos sueltos. Véase en qué consisten:

Funcionan numerosos Consejos Locales de Conciliación (Boards of Conciliation). Sus miembros son elegidos por los sindicatos obreros y las organizaciones de patronos, mitad y mitad. El patrono aislado no vota, pero en cambio está sujeto de pleno derecho a la jurisdicción de los Consejos. Cuando ocurre un conflicto en razón de que el obrero es despedido por el patrono o que el patrono ha sido abandonado por sus obreros, cualquiera de las partes goza de seis semanas para presentarse y formular su denuncia ante el Consejo. Trata el Consejo de conciliar a las partes. Si fracasa en su intento eleva los antecedentes a un Comité Central de Arbitraje, compuesto de tres miembros elegidos respectivamente por la Asociación de Patronos. el Sindicato de Obreros y el Estado. Tiene el Comité el derecho de exigir cuantas pruebas estime necesarias. Sus fallos deben fundarse en razones de equidad y de conciencia y pueden tener efecto obligatorio durante plazos que no excedan de dos años. Son absolutamente inapelables y su ejecución da lugar a multas contra los particulares y contra las asociaciones. Todos los trámites, salvo los relativos a la prueba testimonial, son gratuitos.

Se llega así automáticamente en Nueva Zelandia a la conciliación y al arbitraje, por la voluntad de ambas partes o de cualquiera de ellas aisladamente. Basta que una se presente ante el Consejo de Conciliación, para que la otra tenga obligatoriamente que comparecer. El obrero suelto queda desamparado. Es necesario que se agrupen 7 o más trabajadores para que el Consejo de Conciliación se ocupe de sus quejas. Recibida la denuncia quedan prohibidas la huelga y el lock-out.

Son disposiciones que bastan para explicar el rápido movimiento de concentración obrera de que ha sido teatro Nueva Zelandia en los últimos años. Y hay que agregar que la concentración ha sido fecunda. Del punto de vista de la jornada, rigen ya las 8 horas distribuidas en esta forma: 9 horas durante los primeros cinco días de la semana y 3 horas durante el sexto como medio de que el descanso obrero comience desde el medio día del sábado. Del punto de vista del salario, aunque la ley no prescribe un mínimum, los Consejos de Conciliación y el Comité de Arbitraje lo han ido estableciendo de hecho sobre la base de la remuneración que corresponde a los obreros de medianas aptitudes.

El arbitraje obligatorio: tal es la fórmula que el legislador puede imponer a los gremios de patronos y de obreros para la solución de todas sus contiendas, cerrando así de una vez esta etapa de luchas y de huelgas a base de actos de justicia hecha por la propia mano de los combatientes, fórmula bárbara que si puede encontrar cabida en las sociedades inorgánicas, resulta intolerable para los grandes pueblos civilizados.

XXXIX

La reglamentación en el Uruguay

DISPOSICIONES RELATIVAS A LOS EMPLEADOS PUBLICOS

La ley de 1838 impuso a los empleados públicos el descuento mensual obligatorio de un día de sueldo, para atender el servicio de pensiones civiles de retiro a los que fueran separados de sus cargos por innecesarios, y a la vez el servicio de jubilaciones de carácter civil, a los que se inutilizaran por avanzada edad, enfermedad o cualquier otro motivo. La pensión de retiro oscilaba desde la cuarta parte del sueldo, hasta su monto íntegro, según la duración de los servicios prestados: la cuarta parte para los empleados que tuvieran 10 años de servicios y el monto total para los que hubieran permanecido 40 años al frente de sus empleos. La jubilación oscilaba desde la cuarta parte del sueldo a favor de los empleados que tuvieran 7 años de servicio activo, hasta el sueldo íntegro para los que contasen 30 años de empleo.

Largos años más tarde, en 1904, la Asamblea modificó el régimen de las jubilaciones y pensiones civiles en esta forma:

Tienen derecho a la jubilación los empleados públicos que cuenten más de 10 años de servicios y estén imposibilitados de continuar por enfermedad, invalidez o avanzada edad; los empleados que después de haber servido igual número de años, cesen por supresión del empleo o exoneración, no mediando omisión o delito; y los que tengan más

de 30 años de servicios y 60 años de edad. La madre, la viuda y los hijos menores y solteros de los empleados públicos, tienen derecho a pensión. La Caja se integra con ayuda de una cuota de 6,000 pesos mensuales a cargo del Estado, (duplicada después), el descuento mensual de un día de sueldo a los empleados (el 5 % después) y otros arbitrios de menor cuantía. Los fondos se invertirán en títulos de deuda pública. La jubilación será de tantas treinta avas partes del promedio de los sueldos de que hubiere gozado el empleado en el último quinquenio, cuantos sean los años de servicios prestados. La pensión a favor de los deudos del empleado, será de la mitad de la jubilación, Las jubilaciones y pensiones no se pueden embargar ni enajenar.

En el intervalo que media entre ambas leyes fué creada la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares, cuya organización y funcionamiento sintetiza así la ley de 1896:

La jubilación podrá ser igual al sueldo íntegro sin necesidad de justificar inutilización, siempre que concurran estas dos condiciones: 25 años de servicios y la edad de 45 años en la mujer y de 55 en el hombre. Fuera de dichos casos sólo pueden jubilarse los que tengan más de 10 años de actividad y estén inutilizados para el trabajo por enfermedad, achaques o avanzada edad; y entonces la jubilación será de tantas 25 avas partes del sueldo como sean los años de servicio escolar sin exceder el sueldo del último empleo. La pensión a los deudos del empleado fallecido podrá llegar hasta la mitad de la jubilación. El tesoro se forma con ayuda de un impuesto sobre las herencias y donaciones, un descuento forzoso de los sueldos y una cuota igual a cargo del Estado durante el primer decenio de vigencia de la ley. Debe invertirse el excedente de fondos en títulos de deuda pública. Las jubilaciones y pensiones no son enajenables ni embargables.

EMPLEADOS Y OBREROS DE SERVICIOS PUBLICOS

En 1919 fué creada la Caja de Obreros y Empleados de Servicios Públicos, sobre la base del personal de ferro-

carriles, tranvías, telégrafos, teléfonos, aguas corrientes y gas. Su Directorio, compuesto de nueve miembros se distribuye por partes inguales entre los representantes de las empresas, del personal y del Poder Ejecutivo. Las empresas aportan el 8 % de los sueldos y jornales que pagan y los empleados y obreros contribuyen con el 4 % de sus sueldos y jornales. El derecho a la jubilación empieza después de los 10 años de servicios. Pueden hacerlo efectivo los que tengan 30 años de servicios, y también los que no lo tengan, pero que se encuentren en alguno de estos casos: que hayan sido despedidos por las empresas; que estén físicamente imposibilitados; que hayan llegado a los 50 años de edad. Todos ellos tendrán una 30 ava parte del sueldo por cada año de servicio, salvo los de 50 pesos abajo, los cuales recibirán como jubilación el sueldo íntegro. La cuota de $ 50.00 constituye la primera etapa de la escala. La última etapa corresponde a los que ganan más de $ 450 mensuales, los cuales recibirán $ 260 y un suplemento de $ 0.10 por cada peso más de sueldo.

Una ley de 1928 incluyó en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros del Servicio Público, al gremio de Periodistas y Gráficos, con una Subcomisión asesora y los siguientes arbitrios: una contribución mensual a cargo de las Empresas, equivalente al 6 % de los sueldos que abonen a los empleados y obreros; una contribución del 5 % sobre los sueldos percibidos por los empleados y obreros; un impuesto a los diarios y revistas procedentes del extranjero que varía de $ 0.01 a $ 0.15 según el precio de venta al público.

A favor de los empleados de los Bancos y de la Bolsa de Comercio se creó en 1925 una Caja especial, con la contribución de dichas instituciones (el 12 % de los sueldos) y de los empleados (el 5 % de sus sueldos) y otros arbitrios. De acuerdo con ella el derecho a la jubilación se adquiere al llegar a los 60 años de edad, al quedar físicamente impedido, al quedar exonerado por causas que no

afecten la moralidad. Pero siempre y en todos los casos a condición de tener más de 10 años de servicios.

LEYES GENERALES A FAVOR DE LOS TRABAJADORES

MEDIDAS PARA EVITAR ACCIDENTES.

Prescribe la ley de 1914 que los empresarios de obras y trabajos, en que haya peligro para el obrero, están obligados a adoptar medidas de resguardo y seguridad para su personal, bajo apercibimiento de multa por cada denuncia y pago de indemnización a las víctimas y a sus deudos en caso de accidente.

Los elementos mecánicos del trabajo, que por su naturaleza peligrosa puedan ser motivo de riesgo, serán, dice la ley, objeto de inspección técnica siempre que se considere necesario. Los espacios donde se utilicen motores a vapor, ruedas, turbinas u otros mecanismos productores de energía, deberán estar aislados de los lugares en que se aglomeran las otras actividades del taller. Las mujeres y los niños no podrán ser empleados en la limpieza o reparación de los motores en marcha, máquinas u otros agentes de trasmisión peligrosa. Todos los engranajes mecánicos, correas, etc., que actúen con motores en movimiento peligroso, estarán circundados por barandas, rejillas o revestimientos defensivos. Las piezas salientes de las máquinas, los instrumentos cortantes y otros análogos, estarán rigurosamente protegidos. En los lugares donde se efectúen trabajos de albañilería, pintura, decorado o refacciones en general, a una altura mayor de 3 metros, los andamios estarán provistos de un resguardo de 90 centímetros de altura para cada lado.

LA JORNADA DE OCHO HORAS.

La ley de 1915 establece que el trabajo efectivo de los obreros de fábricas, talleres, astilleros, canteras, empresas de construcciones y de los dependientes y mozos de casas

industriales o de comercio, de los conductores, guardas y demás empleados de ferrocarriles y tranvías, de los carreros y en general de todas las personas de tareas análogas, no durará más de 8 horas por día. En casos extraordinarios podrá aumentarse el término del trabajo diario de los adultos, pero en ningún caso excederá de 48 horas por cada seis días de labor. Ninguna fábrica o taller se servirá de obreros que trabajen en otro establecimiento el máximum de horas autorizado por esta ley. Los patronos omisos sufrirán una multa de $ 10 por cada infracción y los obreros perderán la suma correspondiente al exceso de trabajo.

CONTRA EL TRABAJO NOCTURNO.

La ley de 1918 prohibe el trabajo en las panaderías, fábricas de fideos y masas, confiterías y similares, desde la hora 21 hasta la hora 5 del día siguiente, bajo pena de multa de $ 100 y el doble en caso de reincidencia.

SILLAS PARA LAS OBRERAS.

Otra ley del mismo año impone a los dueños de almacenes, tiendas, boticas, fábricas, talleres y otros establecimientos en que trabajen mujeres, la obligación de colocar el número de sillas que sean necesarias para que las empleadas u obreras puedan tomar asiento, siempre que sus tareas se lo permitan, bajo pena de multa de 5 a 10 pesos la primera vez y 50 las subsiguientes.

PENSIONES A LA VEJEZ.

La ley de 1919 establece que toda persona llegada a los 60 años, o a cualquier edad si es absolutamente inválida y se halla en estado de indigencia, tiene derecho a recibir del Estado una pensión mínima de $ 96 al año o su equivalente en asistencia directa o indirecta. Los extranjeros deberán tener por lo menos 15 años de residencia continua en el país. Para atender al pago afecta los siguien-

tes arbitrios: un impuesto de previsión social de $ 0.20 mensuales, que abonará todo patrono o empresario por cada obrero que tenga a su servicio; una sobretasa a cargo de los propietarios de bienes raíces cuyo valor total no sea inferior a $ 50.000, que oscila de $ 0.50 a $ 2 por o|oo; y un impuesto a los naipes, bebidas alcohólicas y vinos.

EL DESCANSO SEMANAL.

La ley de 1920 declara obligatorio el otorgamiento de un día de descanso por semana a favor de los conductores de automóviles o carruajes que trabajen a sueldo y de los trabajadores del servicio doméstico.

Una segunda ley del mismo año extendió la obligación de conceder un día de descanso, después de seis días de trabajo, a todos los empleados u obreros de establecimientos industriales o comerciales, bajo apercibimiento de $ 4 de multa y de $ 10 en caso de reincidencia por cada denuncia. El descanso debería tener una duración mínima de 24 horas.

SOBRE ACCIDENTES DEL TRABAJO.

Una tercera ley de 1920 prescribe que el patrono que tenga a su cargo la explotación de industrias o la realización de trabajos en que se emplee una fuerza distinta de la del hombre, es responsable civilmente de todos los accidentes que ocurran a sus obreros a causa del trabajo o con ocasión del mismo. El obrero no pierde la indemnización por el hecho de que el accidente se haya producido mediante culpa leve o grave de su parte, o por causa fortuita o fuerza mayor; pero lo pierde en el caso de haberlo provocado dolosamente. Todo contrato de trabajo que descargue al patrono de responsabilidad será absolutamente nulo. El obrero tendrá derecho en caso de incapacidad temporal a una indemnización diaria igual a la mitad del salario; en caso de incapacidad parcial permanente a una

renta vitalicia igual a la mitad de la reducción que el accidente haya hecho sufrir a su salario; en caso de incapacidad absoluta permanente a una renta vitalicia igual a los dos tercios de la remuneración anual. En caso de accidente que haya producido la muerte del obrero el patrono pagará una renta vitalicia del 20 % del salario anual a la viuda o viudo incapacitado para el trabajo y una renta vitalicia del 15 al 40 % del salario a favor de los hijos menores, según sea el número de éstos. Cuando el patrono haya asegurado a sus obreros en el Banco de Seguros del Estado las demandas se dirigirán contra el Banco y no contra el patrono.

SALARIO MINIMO.

De acuerdo con la ley de 1923 los trabajadores rurales mayores de 18 años y menores de 55, empleados en faenas de agricultura o ganadería, tienen derecho a un salario mínimo de $ 18 mensuales o de $ 0.72 diarios, cuando sean ocupados por patronos que explotan inmuebles cuyo aforo para la Contribución Inmobiliaria exceda de $ 20.000, y de $ 20 mensuales o de $ 0.80 diarios cuando exceda de $ 60.000. Los trabajadores rurales de 16 a 18 años y de más de 55 no percibirán un salario inferior a $ 15 por mes o $ 0.60 por día. Los trabajadores rurales dispondrán de su entera libertad el día domingo de cada semana. Además del salario el patrono debe proporcionar a sus trabajadores vivienda higiénica y alimentación suficiente o, en su defecto, la cuota adicional de $ 0.50 diarios o $ 12 mensuales, bajo multa de $ 10 por cada infracción.

LEYES DIVERSAS.

Pueden también figurar, en esta relación, tres leyes inspiradas en el mismo propósito de protección social.

La ley de 1916 que declara inembargable el capital hasta $ 5.000 y la renta hasta $ 1.200 anuales, en las ope-

raciones populares que realice el Banco de Seguros del Estado.

La ley del mismo año que obliga a las comisarías y cuarteles a proporcionar comida a todo habitante del país que por cualquier circunstancia se encuentre sin trabajo y carezca de medios de subsistencia.

La ley de 1921 que faculta a los empleados públicos y a los empleados y obreros de empresas particulares comprendidas en los beneficios de las leyes de jubilaciones, que tengan más de 10 años de servicios, a realizar en el Banco Hipotecario préstamos de edificación o compra de fincas ya construídas, con destino a viviendas de los mismos empleados o de sus familias. Los préstamos podrán hacerse a 30 años y hasta el 85 % del valor de los inmuebles.

Como complemento de este plan de medidas sociales, figura desde hace algún tiempo en las carpetas parlamentarias un proyecto de ley de *jubilaciones generales*, que puede concretarse así:

a) Jubilaciones ordinarias. — Se aplican a los empleados y obreros que inicien su período de labor con posterioridad a la sanción del proyecto de jubilaciones generales. Tendrán derecho a jubilación todos los trabajadores que reunan 30 años de trabajo reconocido y 55 años de edad; los que tengan más de 60 años; los incapacitados física o intelectualmente para el trabajo. Cuando el promedio de los salarios del último decenio no exceda de $ 80 mensuales, recibirán esa misma cantidad por concepto de jubilación; y cuando exceda, sufrirán un descuento de 50 % entre el promedio del último tercio de tiempo y el promedio de todas las remuneraciones recibidas durante los 30 años.

b) Jubilaciones extraordinarias. — Se aplican a los servicios anteriores a la sanción del proyecto de ley de jubilaciones generales. Todo individuo que haya llegado a los 60 años y compruebe que ha trabajado alguna vez durante el último decenio, y si es extranjero que ha vivido en el Uruguay durante 15 años, tiene derecho a percibir

$ 20 mensuales. El proyecto parte de la presunción de que ese hombre ha ganado un salario mínimo de $ 50 y le acuerda las dos terceras partes a título de jubilación, sin exigirle ninguna otra prueba, ni tampoco imponerle reintegro de cuotas. Al mismo beneficio pueden aspirar los actuales acreedores a las pensiones a la vejez.

c) Pensiones. — El cónyuge sobreviviente, los hijos, los padres y los hermanos del obrero amparado por la ley de jubilaciones, tienen derecho a una pensión en el caso de muerte de ese obrero, que es igual a la jubilación tratándose de promedios modestos y que sufre descuentos del 2 al 40 % tratándose de jubilaciones importantes.

d) Recursos. — Para cubrir el servicio de jubilaciones ordinarias, es decir, de las que corresponden a las personas que empiecen a trabajar después de la promulgación de la nueva ley, se establece un aporte del obrero que oscila desde 5 hasta el 6 y el 7 %, según la importancia de los salarios, y un aporte a cargo del patrono equivalente al 8 % de los salarios de su personal. El 15 % de los salarios daría a la Caja de Jubilaciones ordinarias, según se ha calculado, más de $ 40:000.000 al año.

Para el pago de las jubilaciones extraordinarias, en las que no hay aporte del obrero ni aporte del patrono, autoriza el proyecto la emisión de una deuda de $ 100:000.000, con 6 % de interés y ½ % de amortización. Los 6 y ½ millones del servicio de esa deuda se cubrirían con ayuda de los actuales fondos de la Caja de Pensiones a la Vejez, que oscilan alrededor de $ 3:000.000 y con varios arbitrios complementarios.

Trátase, como se ve, de una ley previsora y profundamente humana. Así como el empresario calcula la amortización de sus máquinas en un período de 5 a 10 años, el Estado puede y debe fijar el plazo durante el cual el obrero queda inhabilitado para el trabajo y acordarle entonces una jubilación que le permita pasar decorosamente los últimos días de su vida y asegurar al mismo tiempo y en la misma forma la subsistencia de su hogar después que él haya des-

aparecido. Y ello, hasta como medio de ir reduciendo el presupuesto de la Asistencia Pública, que ya absorbe alrededor de 7 millones de pesos al año, cifra que habrá que abatir fuertemente el día en que el plan de jubilaciones generales sea complementado con el seguro contra las enfermedades y el seguro contra la desocupación.

CRITICAS BASADAS EN EL ENCARECIMIENTO DE LA VIDA

Se dirá que con estas leyes el Uruguay acabará por colocarse en situación desventajosa dentro del mercado internacional, a causa de la suba creciente de los salarios, de la suba creciente del costo de producción de sus industrias y del encarecimiento general de sus medios de vida.

Pero es un mal que tiene remedio. Consiste ese remedio en la industrialización del Uruguay. La política económica que impone la actualidad es la de promover a toda costa el desarrollo de nuestras fuentes de riqueza, a fin de que el país pueda cubrir sus necesidades. La Aduana debe cesar como fuente principalísima de recursos fiscales y convertirse en palanca del proteccionismo industrial. Los recursos que pierda el Fisco por ese lado pueden ser reemplazados mediante la explotación de monopolios y el impuesto general sobre los rendimientos.

Que crezca industrialmente el Uruguay y ya vendrán los medios de facilitar las exportaciones con nuestros propios recursos, dentro del período forzosamente breve que demore la Argentina en seguir el impulso de protección obrera que actúa entre nosotros y quede el costo de producción de todo el Río de la Plata al mismo nivel.

En cuanto al encarecimiento de la vida, ya la experiencia de los grandes países demuestra que los más prósperos son los de vida cara y que la baratura es la compeñera inseparable de la pobreza industrial de los Estados.

XL

El salario y el costo de la vida en el Uruguay

La Oficina Nacional del Trabajo realizó en 1927 una encuesta acerca del costo mínimo de la vida de una familia de obreros y de una familia de empleados, y del nivel medio de los salarios y sueldos de esas mismas familias desde 1914, el año de la conflagración europea, hasta 1926. Vamos a extractar sus resultados.

Costo anual para una familia obrera compuesta del marido, la mujer y dos hijos menores:

	Alimentación	Vestido	Vivienda	Gastos varios	Total	Indices
	$	$	$	$	$	
1914	272.31	123.14	72.00	70.11	537.56	100
1915	309.72	125.37	72.00	76.06	583.15	108.4
1916	304.33	128.17	72.00	75.47	579.97	107.8
1917	315.75	128.39	72.00	77.42	593.56	110.5
1918	337.15	135.88	72.00	81.75	626.78	116.6
1919	369.93	156.32	72.00	90.73	688.98	128
1920	410.99	167.24	120.00	104.73	802.96	149
1921	361.33	168.77	120.00	97.51	747.61	139
1922	304.05	180.25	120.00	90.64	694.94	129
1923	294.74	169.59	120.00	87.64	671.97	125
1924	300.60	154.46	120.00	86.27	661.33	123
1925	307.45	152.07	120.00	84.22	664.94	123.6
1926	311.51	145.06	120.00	86.48	663.05	123.4

El costo de la vida de un obrero soltero era, en el último de los años del cuadro, de $ 355.65.

Si en vez del simple obrero se toma al empleado, entonces el costo de la vida sube en la forma que establece este nuevo cuadro, relativo también a una familia compuesta del marido, la mujer y dos hijos menores:

	Alimentación	Vestido	Vivienda	Gastos varios	Total	Indices
	$	$	$	$	$	
1914	272.31	154.69	180.00	91.05	698.05	100
1915	309.71	157.72	180.00	97.11	744.54	106.6
1916	304.33	161.06	180.00	96.81	742.21	106.3
1917	313.75	162.24	180.00	98.69	756.68	108.1
1918	337.15	171.22	192.00	105.05	805.42	115.3
1919	369.93	192.68	240.00	118.89	921.50	132
1920	410.99	203.11	264.00	131.71	1.009.81	144.6
1921	361.33	206.79	360.00	139.22	1.067.33	152.9
1922	304.05	218.75	360.00	132.42	1.015.22	145.4
1923	294.74	207.40	360.00	129.32	991.46	142
1924	300.60	187.65	360.00	127.23	975.48	139
1925	307.45	185.57	360.00	127.95	980.97	140.5
1926	311.51	175.81	348.00	125.29	960.61	137.6

El empleado soltero alcanzaba a cubrir sus gastos de vida en 1926, con $ 605.64.

Determinado así el costo anual de la vida o, mejor dicho, la cantidad que una familia modesta necesita para no estar en la miseria, véamos a cuánto ascienden los salarios y sueldos de los obreros y empleados de la industria y del comercio. La encuesta arroja las siguientes cifras:

Hay	15.077	obreros y empleados que ganan al año menos de $	240		—
"	15.636	" " " " " " " " " "	241	a	360
"	29.683	" " " " " " " " " "	361	"	600
"	20.838	" " " " " " " " " "	601	"	900
"	6.503	" " " " " " " " " "	901	"	1.200
"	2.458	" " " " " " " " " "	1.201	"	1.800
"	660	" " " " " " " " " "	1.801	"	2.400
"	393	" " " " " " " " " "	2.401	"	3.600
"	188	" " " " " " " " " "	3.601	arriba	

Póngase frente a esta columna de sueldos el costo de vida de una familia de obreros o de empleados, y se verá el número considerable de trabajadores que no alcanzan a llenar ese costo, si están casados o que no pueden contraer matrimonio y formar hogar por la estrictez de la remuneración que reciben.

Pero la desproporción resalta más todavía si se adoptan los promedios de sueldos, que es lo que refleja este nuevo cuadro:

	INDUSTRIAS			COMERCIO		
Grupos	Personal	Salario $	Importe $	Personal	Salario $	Importe $
1	8.616	120	1:033.392	6.628	120	795.360
2	9.506	300	2:851.800	6.289	300	1:886.700
3	24.261	480	11:645.280	6.236	480	1:993.280
4	16.541	750	12:405.750	4.502	750	3:376.500
5	4.883	1.050	5:127.150	1.681	1.050	1:765.050
6	1.354	1.500	2:031.000	1.183	1.500	1:699.500
7	332	2.100	697.200	341	2.100	716.100
8	144	3.000	432.000	253	3.000	759.000
9	78	4.000	312.000	116	4.000	464.000
	67.715		36:535.572	27.179		13:455.499

XLI

Bases para una ley obrera

Vamos a terminar esta parte del programa de distribución, articulando sus conclusiones en forma de bases para una ley social de altísima importancia:

SINDICATOS OBLIGATORIOS DE EMPRESARIOS Y OBREROS

Artículo 1º. Todas las empresas o patronos que tengan obreros asalariados y todos los obreros o empleados que trabajen a salario, están obligados a formar sindicatos profesionales dentro del departamento de su domicilio.

Los empresarios y obreros no sindicados estarán sujetos a todas las obligaciones que establezca la ley, pero no podrán reclamar los beneficios que ella acuerda.

El Consejo General de Seguros y Mejoramiento Obrero estimulará la organización de sindicatos, con ayuda de todos los medios de propaganda que estime convenientes.

Los sindicatos estarán regidos por estatutos que hayan sido aprobados por el Consejo General de Seguros e inscriptos en un registro especial que llevará esta misma corporación.

Cada sindicato deberá constituir un fondo de garantía que no baje de $ 50 por afiliado, mediante entregas perió-

dicas que el Consejo aplicará a la compra de títulos de deuda pública.

No podrán funcionar en cada Departamento más de tres sindicatos de patronos y tres sindicatos de obreros del mismo gremio o profesión. Los sindicatos departamentales podrán formar federaciones y también confederarse con los de otros departamentos, para la más eficaz protección de sus derechos e intereses.

Las resoluciones adoptadas por los sindicatos, de conformidad a sus estatutos aprobados, tendrán fuerza general obligatoria para todos sus afiliados.

ACUERDOS COLECTIVOS DE TRABAJO

Artículo 2º. Todas las cláusulas del contrato de trabajo relativas al salario, jornada obrera y reglamentos del taller, serán materia de acuerdos colectivos entre los sindicatos de empresarios o patronos y los sindicatos de obreros de cada departamento.

El Consejo General de Seguros convocará cada dos años, en cada departamento, a los sindicatos para la elección de cuatro delegados de los patronos y cuatro delegados de los obreros. Esos ocho delegados, bajo la presidencia de un noveno que designará el Consejo General de Seguros, establecerán las cláusulas generales del contrato de trabajo con carácter obligatorio para todos los patronos y obreros del respectivo Departamento. Los sindicatos podrán apelar de sus resoluciones ante el Consejo General de Seguros.

Al establecerse las cláusulas de la referencia se respetarán las siguientes bases:

a) La jornada obrera tendrá un máximum semanal de 50 horas en las zonas urbanas y de 60 en las zonas rurales.

b) El reposo obrero empezará el sábado a medio día y continuará hasta el lunes siguiente por la ma-

ñana. El reposo destinado al almuerzo será de una hora y media. Las mujeres gozarán de un reposo de cinco semanas durante el período de embarazo y alumbramiento. Cada seis meses tendrán los obreros una semana de descanso con goce de sueldo, debiendo procurar el Consejo General de Seros que esa semana coincida con juegos olímpicos en las costas del Este, para cuyo buen resultado gestionará las facilidades necesarias.

c) Queda prohibido el trabajo nocturno a todas las mujeres y a los varones menores de 18 años. La jornada diurna de esas dos categorías tendrá un máximum de 36 horas por semana. Los menores de 14 años no podrán ser contratados en ningún caso.

d) Los obreros no podrán abandonar el trabajo, ni el patrono despedir al obrero, sin previo aviso con 30 días de anticipación, que la ley declara obligatorio para la cesación del contrato de trabajo en que no se haya estipulado plazo alguno. La inobservancia del plazo será castigada con multas de $ 50 a 100 o prisión equivalente que aplicará el Consejo General de Seguros, independientemente de las acciones civiles que correspondan.

e) Para la determinación del salario se adoptará, siempre que lo permita la naturaleza de la tarea, la base de la remuneración por hora y una prima por cada disminución de tiempo que conquiste el obrero con ayuda de su propio esfuerzo.

f) En todos los establecimientos de más de 20 trabajadores funcionará un comité de carácter consultivo, compuesto de un delegado de los patronos, un delegado de los obreros y un tercero designado por los otros dos, para el estudio de las disidencias y reclamos que ocurran en el curso del cumplimiento del contrato de trabajo.

EL TRABAJO A DOMICILIO

Artículo 3º. Todo empresario que tenga obreros que trabajen a domicilio, deberá llevar un registro con indicación de nombres, domicilios y salarios de esos obreros.

El Consejo General de Seguros convocará cada dos años, en cada departamento, a los obreros para la elección de tres delegados. Igual convocatoria hará a los patronos o empresarios para que elijan tres delegados. Habrá tantas convocatorias como sean los gremios. Los seis delegados de cada gremio, bajo la presidencia de un delegado del Consejo General de Seguros, fijarán el mínimum de los salarios. Cualquiera de los sindicatos podrá apelar ante el Consejo General de Seguros, cuyo fallo será inapelable. El mínimum de salario, así fijado, será obligatorio para todos los patronos y obreros del gremio respectivo.

Nombrará el Consejo, asimismo, inspectores encargados de estudiar las condiciones higiénicas de los talleres y de hacer efectivas las medidas que prescriban las autoridades sanitarias nacionales y municipales.

ARBITRAJE GENERAL OBLIGATORIO

Artículo 4º. Todas las disidencias que ocurran entre empresarios y obreros serán sometidas a los Consejos de Administración a que se refiere el artículo 6º. Si la tentativa de conciliación fracasa, el Consejo Local pasará el expediente al Consejo General de Seguros, que actuará como Corte Arbitral y cuyos fallos serán inapelables.

Queda prohibida la cesación repentina del trabajo en forma de huelga o de lock-out, bajo pena de multa con máximum de $ 50 por cada obrero y de $ 1.000 por empresario o en su defecto prisión equivalente, que decretará el Consejo General de Seguros.

EL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO

Artículo 5º. Es obligatorio el seguro para todas las personas que reciben salario, sea cual fuere el ramo de industria o de comercio a que dediquen su actividad.

Comprende el seguro las siguientes prestaciones:

En caso de enfermedad, servicio médico y farmacéutico y una cuota diaria en dinero; en caso de accidente que inhabilite para el trabajo, iguales servicios, transformándose la cuota diaria en pensión, cuando exista invalidez permanente para el trabajo; en caso de desocupación transitoria, no imputable al obrero, una cuota diaria en dinero; en caso de ancianidad, cuya entrada se fija a los 65 años de edad, una pensión; en caso de fallecimiento, servicio de entierro y una pensión a la viuda e hijos menores de edad.

La cuota diaria y la pensión serán fijadas en cada caso después de apreciar las condiciones del respectivo hogar. No podrán exceder del 75 % de los salarios.

Todas las acciones del asegurado se dirigirán contra la Caja del Seguro.

Para gozar de pensión es indispensable que el asegurado tenga domicilio en la República y haya pagado sus cuotas durante un período no menor de 10 años consecutivos. La pensión de los que tengan 30 años de servicios podrá elevarse a las tres cuartas partes del salario. Para los períodos intermedios la fijación se hará sobre la base del número de años, representando cada año una treinta ava parte de la pensión.

No se podrán embargar ni enajenar las pensiones.

El fondo del seguro se formará con los siguientes aportes: una cuota semanal a cargo del asalariado, equivalente a la mitad del jornal de un día de trabajo; una cuota semanal de igual monto, a cargo del patrono o empresa, por cada obrero o empleado a su servicio; una subvención complementaria a cargo del Tesoro Público, que se tomará de las utilidades líquidas del Banco de Seguros del Estado.

Los patronos y los obreros entregarán directamente sus cuotas a la Caja de Seguros y harán anotar las entregas en sus respectivas libretas.

CONSEJOS ADMINISTRATIVOS DE ZONAS

Artículo 6º. A los efectos del seguro se dividirá cada departamento de la República en un número amplio de zonas, que puedan ser fácilmente recorridas e inspeccionadas por un comisionado, en cualquier momento.

Funcionarán en cada zona tres Consejos Administrativos, que se ocuparán respectivamente de los establecimientos industriales, de los establecimientos comerciales y de los servicios personales y domésticos. Cada consejo estará constituido por cinco individuos elegidos en esta forma: dos por la asamblea de asalariados de la zona, dos por los patronos o empresarios de la misma zona y un presidente por el Consejo General de Seguros.

Corresponde a los Consejos de Zona: vigilar los establecimientos de su jurisdicción; intervenir en todos los hechos e incidencias relativos a la ejecución de cualquiera de los servicios del seguro; determinar el monto de las pensiones o auxilios que deben recibir los asegurados o sus familias; estimular el exacto cumplimiento de la ley.

Las resoluciones de los Consejos de Zonas serán apelables ante el Consejo General de Seguros y Mejoramiento Obrero.

Todos los cargos consejiles son obligatorios y durarán dos años.

Cada Consejo de Zona tendrá un secretario-gerente rentado. En cada departamento funcionará, además, bajo la dependencia directa del Consejo General de Seguros, un Inspector que tendrá los cometidos que señale el mismo Consejo.

Todas las diferencias y acciones a que den origen los servicios de seguros, sin excepción de ninguna especie, serán resueltos en forma arbitral, en primera instancia por

los Consejos de Zonas y en segunda por el Consejo General de Seguros.

Todas las personas no asalariadas que deseen acogerse a los beneficios del seguro, podrán hacerlo mediante el pago de una cuota doble de la que corresponde al obrero.

CONSEJO GENERAL DE SEGUROS Y DE MEJORAMIENTO OBRERO

Artículo 7º. El Consejo General de Seguros y Mejoramiento Obrero estará constituído por el Directorio del Banco de Seguros del Estado, integrado con cuatro delegados de los sindicatos de patronos y cuatro delegados de los sindicatos obreros. Para la elección de delegados se procederá en la siguiente forma: cada Consejo de Zona elegirá dos representantes y la asamblea general de representantes reunida en Montevideo hará la designación de los delegados.

El Consejo General de Seguros podrá destinar el 20 % de las utilidades del Banco a construcción de sanatorios, organización y fomento del movimiento cooperativo y lucha contra el alcoholismo y la tuberculosis.

EL AHORRO OBLIGATORIO EN LAS ESCUELAS PUBLICAS

Artículo 8º. Es obligatorio el ahorro escolar. Cada alumno de las escuelas públicas entregará al maestro una cuota mínima de 5 centésimos por semana, que será depositada mensualmente en el Banco de Seguros y acreditada al depositante en libretas especiales. Del importe de la libreta sólo podrá disponer el alumno cuando llegue a la mayoría de edad. Las cuotas que no sean recogidas por fallecimiento u otra causa acrecerán a las demás. El monto de los depósitos se invertirá en deuda pública, acreditándose el mismo interés de ésta a los depositantes.

La recolección se hará en un día fijo de la semana, y será precedida de una lección sobre las ventajas del ahorro.

ADMINISTRACION DEL AHORRO NACIONAL

Artículo 9º. El Cuerpo Legislativo designará cada cuatro años una Comisión Administradora del ahorro nacional.

Todas las instituciones de ahorros existentes en el país depositarán mensualmente sus saldos en la Administración del Ahorro Nacional. Los depósitos serán invertidos en fondos públicos, si los interesados así lo autorizan, en cuyo caso su interés será el mismo que devengue el título. De otra manera el interés no excederá del 3 % anual.

La devolución de los ahorros por las cajas particulares y por la Administración del Ahorro Nacional, deberá escalonarse en seis cuotas quincenales.

OFICINA DE COLOCACIONES

Artículo 10. El Consejo General de Seguros organizará en cada departamento de la República una Oficina de Colocaciones o Bolsa de Trabajo, que estará bajo la dirección de un comité compuesto de dos delegados obreros, dos delegados patronales y un presidente que designará el Consejo General. Cada oficina, que tendrá un secretario rentado, atenderá la oferta y demanda de brazos, llevará estadísticas de los salarios y recogerá cuantos datos y observaciones sean necesarios para proporcionar una amplia información a los empresarios y a los trabajadores. En Montevideo funcionará además una Oficina Central bajo la dependencia directa del Consejo de Seguros, a la que deberán remitir semanalmente los comités departamentales una copia de todos los datos estadísticos y observaciones que hubieran anotado.

SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS

Artículo 11. El seguro obrero no obsta al funcionamiento de las actuales Sociedades de Socorros Mutuos. Pero estas deberán enviar al Consejo General de Seguros una co-

pia de los estatutos y del registro de afiliados, con indicación del domicilio y cuotas que pagan.

El Consejo General de Seguros designará un Inspector que tendrá a su cargo el examen de la contabilidad de dichas sociedades y que promoverá encuestas periódicas entre los afiliados, de cuyos resultados dará cuenta.

Las sociedades que se organicen en adelante deberán conformar sus estatutos al modelo que redactará el Consejo General de Seguros.

INSTITUCIONES Y TRABAJOS COMPLEMENTARIOS DE MEJORAMIENTO OBRERO

Artículo 12. *a) La enseñanza técnica.* — El Consejo General de Seguros organizará el plan de enseñanza técnica en toda la República, sobre la base de cursos de aprendizaje teórico-práctico, que se iniciarán a la terminación del programa de segundo grado de la instrucción pública, escuelas técnicas secundarias, cursos cortos para obreros, bibliotecas y salas de lectura. El programa se ajustará a la índole de cada zona y se ejecutará con todos los elementos materiales que puedan propender al éxito de la enseñanza. Durante el último año de estudio los alumnos serán atendidos por los Consejos de Zona, quienes les suministrarán cuantos datos e informaciones convenga a la más eficaz orientación de su carrera.

b) El régimen cooperativo. — Declárase obligatorio en las escuelas públicas la enseñanza del régimen cooperativo y la práctica de la cooperación en sus formas más sencillas, procurándose aplicar a cada zona el régimen que mejor consulte sus intereses industriales o comerciales. El Consejo General de Seguros y Mejoramiento Obrero fomentará esa enseñanza práctica y promoverá el establecimiento de cooperativas de ensayo que demuestren las ventajas del sistema.

c) Lucha contra el alcoholismo. — No podrá en adelante establecerse ningún nuevo despacho de bebidas sin la

autorización del Consejo General de Seguros. La autorización será dada por plazos renovables de un año. En los despachos de bebidas no podrán funcionar ramos anexos de ninguna especie. El alcohol y las bebidas alcohólicas, con excepción del vino y la cerveza, deberán venderse en envases cerrados con etiquetas de su procedencia. El Consejo de Seguros tendrá derecho de incautarse en todo momento de muestras para el análisis químico de las bebidas y aplicación de las penas que establezcan las leyes.

Declárase obligatoria la enseñanza antialcohólica en todas las escuelas públicas.

d) Acción coadyuvante de las sociedades particulares.— Estimulará, asimismo, el Consejo de Seguros:

La organización de comisiones que sirvan de factores intermediarios entre patronos y obreros de las industrias a domicilio y se encarguen de recibir las obras y de distribuir su importe.

La formación de ligas de compradores que formen modelos de organización de establecimientos y levanten periódicamente encuestas entre patronos y obreros encaminadas a la mejor reglamentación del trabajo.

La organización de sociedades filantrópicas que tomen a su cargo algunas de las tareas que la madre no puede realizar por su concurrencia al taller.

La instalación de cocinas escolares para la alimentación de los niños y la amplia organización de ejercicios físicos, baños y servicio médico.

EL OBRERO EN LOS DIRECTORIOS

Artículo 13. En todas las concesiones que otorguen el Estado y las Municipalidades será obligatoria una cláusula que conceda al sindicato de empleados u obreros del gremio respectivo el nombramiento de un delegado que integre el Directorio y que tenga voz y voto en sus deliberaciones.

El Consejo General de Seguros hará propaganda en favor de la idea de que en las sociedades anónimas se re-

serve un número de acciones, cuyo valor integrarán los respectivos sindicatos de empleados u obreros en la proporción necesaria, para que éstos puedan llevar un representante al Directorio.

PERSONERIA DE LAS MUJERES CASADAS Y NIÑOS

Artículo 14. Para todos los actos relativos al seguro general y al ahorro escolar obligatorio, gozan de personería las mujeres casadas y los menores de edad, sin necesidad de que concurran sus representantes legales.

LA LEY OBRERA DEFINITIVA

Artículo 15. El Consejo General de Seguros formulará el plan y los reglamentos generales y especiales a que deben someterse todos y cada uno de los servicios del seguro y mejoramiento general obrero. Durante los dos primeros años tendrá el Consejo amplia libertad para modificar el plan, los reglamentos y el presupuesto, con arreglo a las enseñanzas de la experiencia. Pasado ese plazo deberá presentar un proyecto de organización definitiva al Poder Ejecutivo, para que éste lo pase al Cuerpo Legislativo.

CONSUMO

XLII

El consumo

DOS FORMAS DEL CONSUMO

La producción de valores tiene por objeto atender las necesidades del consumo.

El consumo puede ser encarado de dos puntos de vista enteramente diferentes.

Una parte del trigo que produce el agricultor se convierte sucesivamente en harina y en pan, y sirve para satisfacer una necesidad de la naturaleza humana. Otra parte puede destinarse a semillas, vale decir, a la reproducción de nuevos valores. En el caso del pan se realiza un consumo personal. En el caso de las semillas se realiza un consumo industrial. El carbón de piedra que emplea el cocinero de una casa de familia tiene por objeto exclusivo la preparación de los alimentos destinados a satisfacer las necesidades vegetativas de la vida, mientras que el carbón de piedra que emplea el foguista de la máquina de un taller está destinado a promover la formación de nuevos productos.

Hase sostenido que en el fondo los dos consumos se confunden, desde que el alimento que consume un obrero se transforma en fuerzas vitales que permiten a ese obrero trabajar o lo que es lo mismo, producir nuevos valores. Con-

venido. Pero, cuando un obrero come pan no lo hace con el propósito ulterior de la reproducción, sino para satisfacer una necesidad imperiosa de su naturaleza, en tanto que el carbón que se aplica al funcionamiento de la máquina sólo tiene por objeto la reproducción.

El consumo industrial es un acto de producción, un medio de producir valores. El consumo personal es ante todo y sobre todo un medio de vivir, aunque indirectamente pueda concurrir y concurra a las tareas reproductivas.

Lo que interesa conocer en esta parte del programa de Economía Política es exclusivamente el consumo personal, pues el otro corresponde al estudio de la producción, que ya hemos recorrido.

RELACIONES ENTRE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO

Consumir no es destruir, como producir no es crear. En uno y otro caso la tarea del hombre se reduce a simples transformaciones de objetos y fuerzas. El pan que se come en la mesa, el traje que se desgasta por el uso, no desaparecen de la naturaleza como fuerzas y materias, sino que toman otras formas sus elementos componentes.

Entre los dos términos extremos de la evolución económica, — la producción de los valores y su aprovechamiento para la satisfacción de las necesidades personales, — hay una estricta relación de proporcionalidad y dependencia. La producción está regida por el consumo o, lo que es igual, se producen por la industria aquellos valores que son demandados por los consumidores. Forzoso es reconocer, sin embargo, que la función de la industria no es simplemente de reflejo. Muchas veces el productor inteligente se anticipa a la demanda, elaborando productos nuevos que halagan el gusto del consumidor, que abren nuevos rumbos al consumo y que forman una corriente de negocios que no se habría constituido de otro modo. Si el producto surge prestigioso y la moda se apodera de él, puede crearse de pronto

una demanda extraordinaria, que repercute sobre la industria con vivacidad extrema. Existen, pues, acciones y reacciones entre la oferta y la demanda, entre la producción y el consumo. Pero en definitiva el equilibrio se restablece sobre la base indeclinable del consumo. Si el producto que elabora por primera vez el industrial inteligente, anticipándose a la demanda, encuentra eco considerable, es porque el consumidor lo pide. Si cae en el vacío, si no es objeto de activos pedidos, la producción se detiene en el acto o cambia de rumbos. Los dos términos de la evolución económica han sido comparados, y con razón, a los platillos de una balanza en constante equilibrio de peso. En ciertos casos los cálculos del industrial fallan y hay exceso de oferta de productos. En otros casos la producción presenta déficit, y es la demanda del consumidor lo que predomina. Pero tales desequilibrios son de duración limitada, puesto que el exceso de producción trae por resultado la liquidación o la ruina de una parte de los productores, y el déficit atrae, con lucros excepcionalmente remuneradores, al capital flotante y provoca el ensanche de la producción, salvo que se trate de un monopolio.

De estas acciones y reacciones recíprocas, que actúan simultánea o sucesivamente sobre los mercados de producción y de consumo, surge otro hecho importantísimo: el ensanche de las fuerzas productoras, como consecuencia del aumento de la demanda, que da origen a una competencia más activa entre los productores y, por consiguiente, al abaratamieto de los productos que se van colocando así, día qor día, al alcance del mayor número de consumidores. Mientras la camisa era, por su elevado costo de producción, un artículo de lujo, tenía pocos consumidores; pero una vez que el progreso de la demanda y de la técnica industrial aumentó el número de los productores, tomó incremento el consumo y el incremento del consumo actuó a su turno sobre el mercado de producción, acrecentando la oferta, con la consiguiente baja en los precios, hasta convertirse el primitivo consumo de lujo en consumo de primera necesidad para todas las clases sociales.

EXTENSION DE LOS CONSUMOS

¿Existe alguna medida normal de los consumos?

Nada hay tan esencialmente variable y elástico, como las necesidades personales de la naturaleza humana. Lo que es indispensable para uno, no lo es para otro. En el mismo hombre, una vez satisfecha cualquier necesidad, surge imperiosamente otra que hasta entonces no se había manifestado. Bastan esas circunstancias para demostrar la absoluta imposibilidad de establecer niveles precisos a los consumos.

Sólo tiene importancia efectiva la investigación de que nos ocupamos, en cuanto ella puede dar base para resolver los problemas de la prodigalidad, de la avaricia y del lujo.

La prodigalidad es el derroche sin tasa ni medida en la satisfación de las necesidades reales o ficticias. La avaricia significa, al contrario, el sacrificio de los consumos y de los goces que con ellos pueden satisfacerse, en holocausto a la conservación de los valores. El pródigo tira y se arruina; el avaro atesora y se enriquece. Allí donde la propiedad no es sagrada, ha dicho Burke, el oro y la plata vuelven al seno de la tierra de donde han salido. Inspirado por otro pensamiento, hace algo parecido el avaro en su plan de sacrificio incesante de las necesidades personales. Son dos vicios igualmente condenables del punto de vista de los intereses económicos y de los intereses morales.

Todo eso es perfectamente claro, en términos generales y hasta en los casos concretos la conciencia popular sabe discernir y censurar con admirable exactitud. Lo que no puede, en cambio, establecerse es un nivel aplicable a todos los hombres, sean cuales sean sus necesidades y recursos, porque una persona puede gastar cuanto tiene y endeudarse todavía en consumos de indiscutible necesidad, sin degenerar en prodigalidad, y puede privarse de los goces más elementales al mantenimieto de la vida, sin degenerar en avaricia. Todo es relativo y de una soberana elasticidad en los consumos personales. Nada lo demuestra tan concluyentemente como el lujo.

EL LUJO

Se ha dicho que el lujo es el consumo de lo superfluo. Pero, ¿qué es lo superfluo? El libro es un artículo superfluo para el que no sabe leer, y un artículo necesario para el que puede utilizar su contenido. Lo que es superfluo para un hombre, resulta un consumo de primera necesidad para otro. Dentro de las mismas necesidades de un individuo, el producto que hoy es indispensable, deja de serlo al día siguiente, por haber tomado nuevo rumbo las necesidades o simplemente por los caprichos de la moda, que de pronto arrincona un objeto que era materia de activísima demanda.

Sería absurdo, en consecuencia, establecer en términos generales que tales consumos son de lujo y que tales otros son de primera necesidad. Sólo existe un criterio eminentemente relativo y de una elasticidad asombrosa para la clasificación de los consumos: la intención del propio consumidor. Cuando el consumidor aplica un valor a la satisfacción de sus necesidades, teniendo en cuenta única y principalmente esas necesidades, el consumo no será de lujo; pero lo será, si lo que ante todo se propone es deslumbrar a la sociedad en que vive, destacarse por su tren de gastos entre los demás hombres.

Agregaremos que ese criterio está lejos de suministrar base inconmovible al anatema de los economistas y de los moralistas. Los consumos de lujo constituyen en la generalidad de los casos un irreemplazable resorte de progresos industriales y sociales. Hace unos cuantos siglos la camisa, el pañuelo, el calzado y otros de los artículos que hoy son de absoluta necesidad para la generalidad de los hombres, eran, por su carestía extraordinaria y por su falta de difusión, artículos de lujo. Si en sus orígenes no hubieran sido solicitados con un fin de ostentación o de simple vanidad personal, no estarían hoy al alcance de todos los bolsillos.

A esa gran función de los consumos de lujo puede y debe agregarse otra de alta importancia del punto de vista de la cultura artística. Es necesario que haya compradores, excepcionalmente liberales, de obras artísticas, aun cuando

sea con propósitos de simple ostentación, para que el arte viva y progrese en beneficio de la sociedad entera.

No son condenables, pues, de una manera general los consumos de lujo, salvo que degeneren en prodigalidad y promuevan en consecuencia la ruina de los consumidores, o que el propósito de ostentación salve las fronteras de lo razonable, en cuyo caso la censura pública, que siempre se ejerce, levanta ordinariamente diques salvadores en toda sociedad.

AUSENTISMO DE HOMBRES Y DE CAPITALES

Las migraciones de los hombres y de los capitales, que tanto incremento han tomado en los tiempos modernos, dan origen a un fenómeno económico conocido con el nombre de ausentismo, que ha sido objeto de interesantes estudios y controversias.

El hombre que viaja o que se instala en una región distante de aquella en que están sus fuentes de recursos, se lleva al extranjero el rendimiento de sus capitales y no se preocupa del fomento de esos capitales en la misma forma en que lo haría si viviese cerca de ellos.

Es un doble mal, sin compensación para el país donde están localizados los capitales, y en cambio, un positivo beneficio para el país de la residencia del capitalista, que pone así a contribución importantísimas rentas producidas en otra parte.

No ocurre lo mismo con la migración de capitales. El capital que abunda en una plaza o que obtiene en ella escasos rendimientos, marcha a otros mercados en busca de intereses o provechos más altos.

Tal es el origen de la corriente de fondos que se dirige de los países viejos a los países nuevos.

La Inglaterra, por ejemplo, tiene invertidos fuertes capitales en la República Oriental, bajo forma de compra de títulos de deuda pública, acciones de ferrocarriles y otras empresas industriales.

Esos capitales producen en el mercado inglés un vacío al tiempo de ser extraídos; pero así que comienza el servicio de intereses, dividendos y amortizaciones, queda favorecido el mercado acreedor, sin mengua del país deudor, puesto que mediante el aumento de su capacidad productora reproduce con creces las sumas que se ve obligado a exportar.

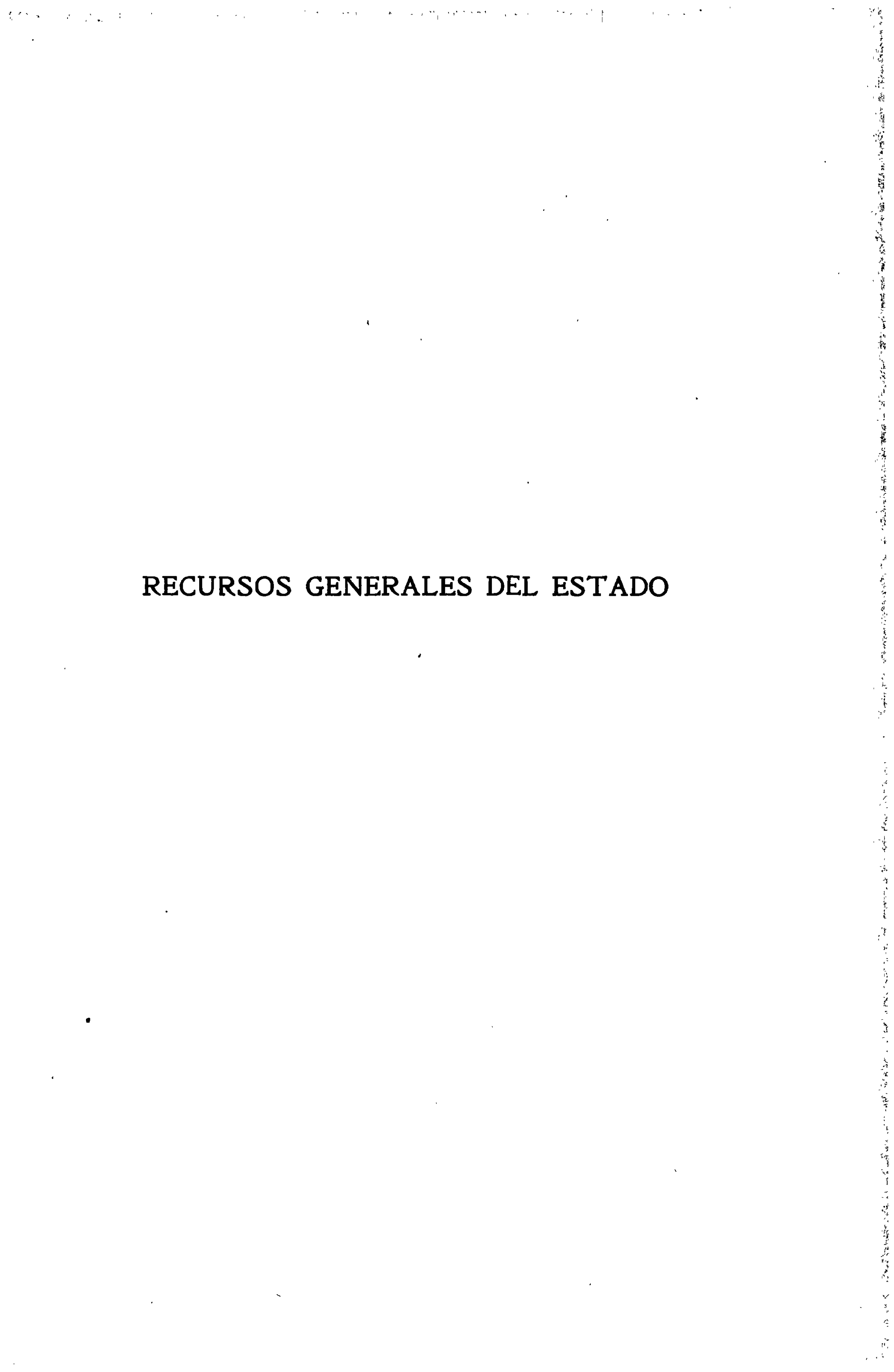
Sólo hay perjuicios reales para el país deudor cuando los capitales extranjeros, en vez de aplicarse a fines reproductivos, se destinan a consumos personales o improductivos, pues entonces el servicio de intereses y de amortización tiene que hacerse a expensas de las fuentes anteriores de riqueza, surgiendo una forma de ausentismo análoga, por sus efectos, a la que ocasiona la traslación de las personas.

SOCIEDADES COOPERATIVAS

Las sociedades cooperativas que tan alto grado de desarrollo han adquirido en los últimos tiempos, van encausando y regularizando los consumos en términos provechosos para las masas populares, que pueden adquirir productos de mejor calidad y repartirse, a la vez, las utilidades que embolsan los agentes intermediarios del comercio.

Como modelo de éxitos merece citarse la Sociedad de Rochdale, en Inglaterra, que abrió operaciones el año 1844, con el concurso modestísimo de siete obreros que resolvieron comprar al por mayor las mercaderías que necesitaban y que, de progreso en progreso, cuenta hoy con varios millares de socios y un capital que se cifra por millones.

Digamos también que las sociedades cooperativas de consumo, que acumulan en muchos casos la producción de mercaderías destinadas a sus socios, son la prueba práctica más elocuente de que entre la producción y el consumo existe perfecta armonía, a despecho de los conflictos a que transitoriamente dan lugar esas dos formas extremas de la evolución económica.



RECURSOS GENERALES DEL ESTADO

XLIII

Las necesidades públicas

Durante largo tiempo los problemas financieros han formado parte integrante de la Economía Política. Pero el desarrollo considerable adquirido por esos problemas ha dado origen a la formación de una ciencia independiente que, con el título de Ciencia Financiera, se ocupa exclusivamente de las necesidades públicas y de los medios de hacer frente a ellas.

Van en creciente aumento las necesidades públicas. Lo demuestran los presupuestos de todos los países del mundo. Las exigencias de la defensa nacional, cada día más indeclinables y costosas; el perfeccionamiento de los servicios que imponen los progresos de la sociedad; la carestía de la vida, y el desarrollo verdaderamente considerable de las funciones secundarias del Estado: he ahí algunos de los factores más salientes del ensanche de los presupuestos modernos.

Para satisfacer las necesidades públicas puede el Estado echar mano del dominio fiscal, del dominio industrial, del papel inconvertible, del impuesto y del empréstito.

Comprende el dominio fiscal, las tierras, los edificios, los bosques y otros bienes análogos, que pueden ser vendidos o arrendados y cuyo importe constituye un capital impor-

tante de ingresos en algunos presupuestos. Entre nosotros carece de importancia como recurso financiero, aun cuando existe notoriamente un excedente de tierras fiscales bajo forma de sobras dentro de las áreas vendidas a los particulares. La ausencia de una ley de tierras públicas explica esa falta de rendimiento de nuestro dominio fiscal.

Comprende el dominio industrial las industrias que el Estado explota por vía de monopolio o a la sombra de la libre concurrencia, como el estanco del tabaco, el estanco del alcohol, el estanco de los fósforos, la construcción y explotación de ferrocarriles, el establecimiento de bancos y de otras empresas en que la acción de los Poderes Públicos se sustituye total o parcialmente a la iniciativa privada. Es una gran fuente de recursos, de la que nos hemos ocupado ya.

El billete inconvertible es un recurso peligrosísimo, por la facilidad con que se abusa de las emisiones de papel y por la depreciación del papel mismo, que conduce, aun sin abuso de ninguna especie, al empapelamiento.

Quedan el impuesto y el empréstito. ¿En qué consisten y cuáles son sus diferencias sustanciales?

EL IMPUESTO Y EL EMPRESTITO

El impuesto es la cuota con que periódicamente contribuyen los habitantes de un país al pago de los "gastos públicos". Ha sido sustituída a veces esta última denominación por la de "servicios públicos". Pero salta a los ojos la improcedencia del cambio. En todos los presupuestos hay gruesas partidas que no corresponden a verdaderos servicios, sino más bien a derroches administrativos y a legados onerosos de administraciones anteriores, que en ningún sentido aprovechan a los contribuyentes. Alrededor de la mitad de nuestras rentas se aplica a intereses y amortización de deudas emitidas para consolidar déficit originados por la guerra civil o simplemente por el derroche; al pago de clases pasivas muchas veces fomentadas por la prodigali-

dad legislativa, y otros rubros que el contribuyente podría discutir y desconocer en el caso de que la cuota que él desembolsa estuviera destinada a la remuneración de servicios positivos.

Es obligatorio el impuesto y nadie puede excusarse de su pago. Precisamente es ese uno de sus caracteres distintivos. Otro de sus caracteres consiste en que el contribuyente se desapodera totalmente de la cuota, sin conservar ninguna acción de reembolso contra la autoridad pública que la ha percibido.

El empréstito es una operación de crédito por medio de la cual el Estado levanta recursos extraordinarios que no pueden o que no deben ser suministrados por el impuesto. Como operación de crédito, es evidentemente voluntaria, aun cuando en circunstancias apremiantes puede hacerse obligatoria, estableciéndose entonces un punto de contacto con el impuesto. Ordinariamente las sumas suscritas se entregan de una sola vez; pero no es posible tampoco que el pago se realice mediante cuotas periódicas, en plazos escalonados, en cuyo caso también surge otro punto de contacto con el impuesto.

Lo que distingue fundamentalmente a ambas operaciones es que el pago del impuesto, como ya hemos dicho, no establece jamás relaciones de deudor y acreedor entre el Estado y el contribuyente, mientras que la suscripción a un empréstito, aunque sea forzado, convierte al suscritor en acreedor, otorgándole un título en cuya virtud percibirá intereses y amortizaciones, o por lo menos, una de estas dos formas de servicios, desde el acto mismo de la contratación del empréstito o posteriormente.

El impuesto es el recurso ordinario, el recurso corriente para cubrir los gastos públicos. El empréstito es el arbitrio extraordinario a que se recurre cuando no basta el impuesto o cuando se trata de realizar una obra que, por sus proyecciones de futuro, sería injusto cargarla sobre una sola generación.

El reintegro de los empréstitos abarca de ordinario una serie de años más o menos larga, según sea el régimen de amortización adoptado, y tiene que soportarse, en consecuencia, por varias generaciones sucesivas.

Puede decirse, sin embargo, que en definitiva el empréstito se traduce en impuestos. Hay que cancelar las sumas adeudadas, hay que pagar el interés que ellas devengan, y una y otra cosa sólo pueden consumarse a expensas de los impuestos existentes o de la creación de otros nuevos.

Vamos a ocuparnos, en primer término, del impuesto.

PRINCIPIOS GENERALES DEL IMPUESTO

Adam Smith ha basado la teoría del impuesto sobre estas cuatro reglas: *a)* los habitantes de un país deben contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, proporcionalmente a sus facultades, vale decir, al rendimiento de que cada uno goza bajo la protección del Estado; *b)* la cuota exigida al contribuyente, así como la época y la forma de pago deben conocerse anticipadamente, como medio de evitar controversias y resoluciones arbitrarias; *c)* el impuesto debe percibirse en la época y en la forma menos incómodas para los contribuyentes; *d)* el impuesto debe ser recaudado de modo que la suma que sale de los bolsillos del contribuyente, exceda lo menos posible de la que ingrese en el tesoro público y a la vez que dicha suma permanezca el menor tiempo posible fuera de las manos del contribuyente y fuera de las arcas públicas.

Son cuatro reglas de una sabiduría indiscutible, que hoy todavía siguen sirviendo de norma a las más avanzadas legislaciones tributarias.

Otra recomendación más ha formulado Adam Smith: que el impuesto no ofrezca al contribuyente facilidades para escapar al cumplimiento de sus obligaciones.

Cada uno debe contribuir a los gastos públicos propor-

cionalmente "a sus facultades", es decir, a la importancia de sus bienes, a sus recursos económicos. Tal es la base fundamental de la teoría del impuesto.

En el impuesto proporcional el tanto por ciento o el tanto por mil no varían, sea cual fuere la importancia de la riqueza gravada. Nuestra ley de Contribución Inmobiliaria, por ejemplo, establece que todas las propiedades raíces pagarán el 6 y ½ o|oo de su valor. Quiere decir que, el dueño de una finca de $ 1.000 pagará una sola vez la cuota; el dueño de una finca de $ 2.000 pagará dos veces le cuota; el dueño de una finca de $ 10.000 pagará diez veces la cuota, y así sucesivamente. Nuestra ley de Aduanas establece un derecho general *ad valorem* del 31 %. Establece, además, derechos específicos de 6 centésimos por litro de vino común, de 20 centésimos por litro de alcohol, etc. Quiere decir que el comerciante que despacha mercaderías aforadas en $ 100, pagará una vez la cuota del 31 % y dos veces si el monto de las mercaderías llega a $ 200; que el comerciante que despacha 100 litros de vino pagará 100 veces el derecho específico de 6 centésimos y 1.000 veces si despacha 1.000 litros; que el importador de alcohol pagará 100 veces la cuota de 20 centésimos si despacha 100 litros o 200 veces si compra el doble de esa cantidad. En todos estos casos y en los demás que podríamos citar, la cuota del impuesto — vale decir, el tanto por ciento, el tanto por mil, tal cantidad fija por unidad de peso o de medida — es invariable, se conserva siempre la misma, sea cual fuere la importancia del capital gravado. Lo único que varía es el monto del desembolso para el contribuyente, pero varía en términos proporcionales al valor o a la cantidad de la mercadería gravada. Cada uno paga en proporción a sus facultades, de conformidad a una regla fija e inalterable.

Hase pretendido que la estricta proporcionalidad a los recursos económicos del contribuyente, no constituye un principio de justicia; que la persona que tiene una propiedad que vale $ 20.000, no recibe de los Poderes Públicos un servicio dos veces mayor que el dueño de una propiedad

de $ 10.000, sino servicios más valiosos, que deben y pueden autorizar, en consecuencia, diferencias de grado; que la cuota del impuesto, en vez de ser fija e inalterable, debe crecer a medida que crece la riqueza imponible, estableciéndose, por ejemplo, que las propiedades que valen $ 1.000 pagarán el 6 ½ o|oo, las que valen $ 2.000 el 6 ¾ o|oo, las que valen $ 3.000 el 7 o|oo, las que valen $ 10.000 el 8 o|oo, las que valen $ 100.000 el 10 o|oo, o sobre la base de otros aumentos igualmente arbitrarios. Tal es la tesis sustancial del impuesto llamado progresivo. Ella expone a graves peligros, como que habilita al legislador para herir a mansalva a determinado grupo de contribuyentes, alzando brutalmente con respecto a ellos la cuota del impuesto. Pero, manejada con prudencia permite al Estado obtener grandes rendimientos, allí donde es más fácil y más justo cargar el peso del impuesto. Nuestra ley de herencias, con sus cuotas graduales sobre la doble base del parentesco y del monto de las hijuelas, y nuestra ley de sobretasa a la Contribución Inmobiliaria a cargo de los contribuyentes radicados en el extranjero, con destino al pago de las pensiones a la vejez, son aplicaciones de esa fórmula. En el caso de las herencias, el descendiente directo paga desde el 1 % hasta el 12 %, según la importancia de los bienes que recibe; y en el caso de residencia fuera del país, la cuota oscila de $ 0.50 a $ 2 o/oo, según el monto de los bienes gravados. En ambos casos existe un límite no imponible que en la ley de herencias es de $ 1.000 y en la ley del ausentismo es de $ 50.000.

ASIENTO, MATERIA IMPONIBLE, INCIDENCIA

Se entiende por asiento del impuesto, la base que toma el legislador para gravar al contribuyente; por materia imponible, el objeto o valor gravado por el Fisco; por incidencia, la determinación del verdadero contribuyente; por perecuación, la distribución equitativa del impuesto entre

todos los contribuyentes. Es fácil darse cuenta del alcance práctico de estas denominaciones corrientes.

El asiento de los derechos de importación es el *consumo* de las mercaderías extranjeras; el asiento de la Contribución Inmobiliaria, es el *capital;* el asiento del impuesto de patentes es el *rendimiento* que obtienen los industriales y comerciantes.

La materia imponible, en el caso de los derechos de Aduana, es la *mercadería* importada; en el caso de la Contribución Inmobiliaria, es el *inmueble;* en el caso de las patentes, *las ganancias o rendimientos.*

Es de altísima importancia la determinación del verdadero contribuyente, pues a veces el impuesto es realmente soportado por la persona que hace el pago al Fisco, mientras que en otros casos dicha persona descarga la cuota sobre un tercero, el cual resulta el verdadero contribuyente. Cuando el impuesto es soportado por el mismo que paga al Fisco, se dice que no tiene repercusión, y cuando es sorportado por un tercero, se dice que tiene repercusión.

Tratándose de los derechos de Aduana, el Estado exige el pago a la casa importadora a título de simple agente intermediario para la cobranza. El verdadero contribuyente es el consumidor y la casa importadora se encarga de hacerle pagar la cuota, bajo forma de suba en el precio de las mercaderías gravadas. Tratándose de la Contribución Inmobiliaria, el propietario es el verdadero contribuyente, confundiéndose así el que hace el pago, con el que debe soportarlo.

No siempre, sin embargo, se realizan los propósitos del legislador, En momentos de crisis el comerciante se resigna a cargar con parte de los derechos aduaneros, a fin de vender sus mercancías. Y en épocas de prosperidad y ensanche rápido de la población, el propietario de una casa o de un campo se encuentra en condiciones de alzar los arrendamientos y darle al impuesto repercusión sobre el inquilino. El problema de la repercusión hállase regido, en consecuencia, por la ley de la oferta y la demanda.

La perecuación, finalmente, es la distribución equitativa del impuesto o, mejor dicho, la reacción contra las desigualdades de las cargas fiscales. Dejan a veces grandemente que desear los aforos para el pago de la Contribución Inmobiliaria: algunas propiedades están tasadas en más de lo que valen y otras en menos. Y dejan también, a veces, grandemente que desear, los aforos de Aduana, pues mientras que algunos de los artículos figuran por el doble o por el triple de su valor real, otros aparecen con sus precios verdaderos o con precios notoriamente bajos. La perecuación exige la supresión de esas desigualdades, como medio de que el impuesto sea exactamente proporcional al valor gravado y a las facultades del contribuyente.

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

Mediante los impuestos directos el legislador se propone gravar al verdadero contribuyente, sin valerse de intermediarios. Es el caso ya citado de la Contribución Inmobiliaria. Mediante los impuestos indirectos el legislador recurre a intermediarios, a fin de hacer más fácil la recaudación del impuesto. Es lo que ocurre con los derechos aduaneros.

Hemos visto ya que las oscilaciones de la ley de la oferta y la demanda pueden dar repercusión a los impuestos directos o quitársela a los indirectos. Si la clasificación de que nos ocupamos estuviera fundada en la repercusión o falta de repercusión, los mismos impuestos serían directos un día e indirectos al día siguiente, de conformidad a la situación económica de la plaza, y jamás podrían establecerse distinciones fijas y permanentes. Pero fundada en la *intención* del legislador, adquiere la clasificación carácter estable y verdaderamente racional.

¿Cuál de las dos categorías ofrece mayores ventajas, así del punto de vista fiscal, como del punto de vista de los intereses del contribuyente?

Parece mucho más natural dirigirse al verdadero con-

tribuyente. Los intermediarios obligan a desembolsar una suma mayor de la que ingresa en las arcas públicas. El importador, que anticipa el derecho de Aduana, exige al minorista su reembolso con intereses y comisiones, que el minorista, a su turno agranda al darle al impuesto repercusión sobre el consumidor, quedando así violada la cuarta máxima de Adam Smith, de una manera tanto más notable cuanto mayor sea el número de agentes intermediarios entre el que anticipa la cuota y el que la paga definitivamente.

Tiene, además, el impuesto directo la ventaja de que el contribuyente sabe lo que paga por concepto de impuesto y sabe también que es el Fisco quien le cobra la cuota, adquiriendo entonces el régimen tributario un carácter democrático que naturalmente provoca la fiscalización de los gastos públicos y un contralor severo de la marcha del Estado.

En el impuesto indirecto no pasan así las cosas. Los derechos que anticipan los comerciantes intermediarios no llegan al consumidor bajo forma de *impuestos*, sino bajo forma de *suba de precios* de los artículos gravados.

Establece, por ejemplo, el legislador el impuesto *ad valorem* del 20 % sobre los vinos o el derecho específico de 5 centésimos por cada kilogramo de azúcar. Todo lo que sabe el consumidor es que el vino, que antes valía 10 centésimos el litro, vale 12 centésimos ahora, y que el kilogramo de azúcar, que antes se cotizaba a 15 centésimos, se tiene que pagar a 20 centésimos. El consumidor no tiene relación directa con el Fisco, sino con el almacenero y paga el impuesto, en la generalidad de los casos, sin darse cuenta del destino efectivo de una parte de su desembolso.

Tales son, sin embargo, una de las *ventajas fiscales* de los impuestos indirectos, y una de las *desventajas fiscales* de los impuestos directos. Para subir nuestra cuota de Contribución Inmobiliaria del 6 ½ o|oo al 7 ½ y obtener el aumento de algunos centenares de miles de pesos en la renta, habría que sostener una verdadera batalla, mientras que tiene escasa resonancia contra el Fisco una suba del 5 % de los derechos de importación, que puede producir el triple

o el cuádruplo. El impuesto directo excita la fiscalización, mientras que el indirecto la adormece.

Es conveniente agregar que el impuesto indirecto es mucho más elástico que el directo; que sigue más de cerca las oscilaciones de la fortuna particular, y que está hasta cierto punto en manos del propio contribuyente el medio de ajustar la cuota a sus facultades del momento. Cuando el contribuyente gana mucho, cuando le va bien en sus negocios, ensancha el círculo de sus consumos y paga más a la Aduana. Cuando marchan mal las cosas, restringe sus gastos y reduce así los sacrificios que impone el tributo. No ocurre eso con igual latitud en los impuestos directos, que continúan, muchas veces, pesando casi con la misma intensidad en los períodos de depresión, por no estar en manos del propietario reducir la carga en proporción a la merma efectiva de sus ganancias. Como la prosperidad es la regla normal de los países sanos, resulta que los impuestos indirectos pueden y deben aumentar incesantemente su producto, sin acto alguno del legislador, lo que es de una importancia considerable.

A las ventajas e inconvenientes de los impuestos directos e indirectos, así indicadas, podemos agregar, en lo que se refiere a los primeros, la dificultad de gravar las pequeñas fortunas distribuidas en la masa de la población, y la dificultad más considerable todavía de alcanzar la proporcionalidad práctica en materia de determinación de ganancias o rendimientos, dada la insuficiencia de las bases de cálculo de que puede echar mano el legislador: la declaración del contribuyente, sujeta siempre a ocultaciones; la investigación fiscal, sujeta a grandes vejaciones y arbitrariedades; y el establecimiento de ciertos indicios o presunciones de carácter general, que dan resultados muy discutibles.

Y en lo que se refiere a los segundos, que las exigencias de la fiscalización causan trabas a las industrias gravadas, sometiéndolas a veces a una reglamentación deprimente; que son poco proporcionales, en lo que atañe a los artículos de primera necesidad, cuyo consumo no sigue estrictamente las oscilaciones de la fortuna de cada uno; que

imponen mayores gastos de personal y de sueldos; que concentran artificialmente el movimiento comercial en ciertos parajes favorecidos por las aduanas, con grave perjuicio de las demás regiones del territorio; y, finalmente, que corrompen mucho las costumbres, por las facilidades y hasta por los alicientes que ofrecen al fraude.

Pesadas las ventajas y los inconvenientes y teniendo en cuenta la extrema elevación de los presupuestos de las naciones modernas, se impone la aceptación de ambos sistemas de impuestos, porque ninguno de ellos exclusivamente, podría suplir el vacío que produciría la eliminación del otro.

ALGUNOS PROBLEMAS DE PRECAUCION

A la repartición equitativa de las cargas fiscales se refieren estos temas financieros: ¿puede establecerse una medida normal de la cuota tributaria?; ¿debe existir un mínimum no imponible?; ¿los impuestos deben ser de repartición o de cuota?; ¿es conveniente el impuesto único, o es preferible el sistema de la multiplicidad de impuestos?

Establecen algunos economistas un límite mínimo al impuesto, que abarcaría la suma indispensable para hacer frente a los servicios públicos de primera necesidad, y un límite máximo que abarcaría también los demás servicios que el Estado puede realizar con ventaja sobre la iniciativa particular.

La índole y extensión de los servicios públicos varían en cada país del globo y en cada una de las distintas etapas de la evolución de un mismo país. Por consiguiente es imposible establecer reglas generales acerca del nivel del impuesto. Tanto valdría como establecerlas para los consumos particulares.

Dando otro alcance más empírico a los términos máximo y mínimo y partiendo de la base de que los límites no pueden ser inflexibles, sino aproximativos, establecen otros economistas que el impuesto puede reputarse moderado cuando el conjunto de las cargas nacionales y locales no excede del 5 ó 6 % del rendimiento de los particulares;

soportable, aunque pesado, cuando no excede del 10 ó 12 %; y exhorbitante cuando pasa del último límite.

Sin desconocer la utilidad de ese criterio, salta a los ojos que el mismo porcentaje que para un país es moderado, porque están en pleno progreso sus fuentes de riqueza, puede resultar intolerable para otro que vive en el estancamiento; y que los impuestos que en un país se aplican a gastos reproductivos y se toleran grandemente, pueden ser absorbidos en otro por el servicio de deudas públicas o simplemente por derroches administrativos, que los hagan excepcionalmente gravosos.

Todo lo que puede desearse en materia de impuestos es que las sumas que se arrancan al contribuyente no traben el desenvolvimiento económico y que ellas se apliquen, en lo posible, a fines realmente reproductivos, bajo forma de seguridades plenas y de incentivos o facilidades a la producción y al progreso social.

La existencia de un mínimum no imponible es de rigurosa justicia y de positiva conveniencia fiscal dentro del régimen de la multiplicidad de impuestos. De rigurosa justicia, porque los contribuyentes que podríamos llamar parcelarios pagan fuertemente otros tributos que, como los de consumo, no están en relación estricta con las facultades de cada uno y necesitan, en consecuencia, una compensación equitativa. De positiva conveniencia fiscal, porque los pequeños capitales eluden fácilmente la carga, reclaman gastos crecientes de percepción y tienen que malbaratarse muchas veces con grave perjuicio para el desenvolvimiento general de la riqueza pública.

Nuestra ley de Contribución Inmobiliaria exime a las propiedades cuyo valor en conjunto no excede de $ 1.000. Nuestra ley de Patentes de Giro exime totalmente a los changadores, lavanderas, planchadoras, sirvientes y obreros en general, bajo la suposición de que apenas ganan lo necesario para el mantenimiento de la vida, sin perjuicio de que, cuando el ahorro les permita formar capitales o multiplicar sus consumos, otras formas del impuesto les hagan pagar el tributo correspondiente.

Entre los impuestos de repartición y de cuota no es dudosa la elección. El impuesto de repartición empieza por determinar la cantidad total que debe satisfacer la población contribuyente. Esa cantidad se distribuye luego por departamentos, por comunas y finalmente por habitantes. Quiere decir que lo último que se conoce es la cantidad que cada uno tiene que pagar al Fisco. El impuesto de cuota empieza, al contrario, por establecer el porcentaje a cargo de cada contribuyente y lo último que se conoce es el monto total que ingresará en las arcas públicas. Si nuestra ley de Contribución Inmobiliaria dijera que la riqueza territorial debe suministrar seis millones de pesos al año, el impuesto sería de repartición, porque habría que distribuir esa suma sucesivamente por departamentos, por secciones y por propietarios. Pero como dice que cada propietario pagará el 6 y ½ o|oo de su capital inmueble, es un impuesto de cuota, cuyo monto, sin duda alguna, puede calcularse, pero no precisarse exactamente con anticipación.

El impuesto de repartición carece de elasticidad y no sigue con facilidad las oscilaciones de la riqueza gravada. Además, se presta inevitablemente a grandes desigualdades por la diversidad de criterio con que las distintas autoridades efectúan el reparto o distribución, resultando a veces la anomalía de propietarios contiguos, pero radicados en distintas secciones, que soportan uno de ellos cargas abrumadoras y otros cargas excepcionalmente moderadas. La superioridad del impuesto de cuota es indiscutible de esos dos puntos de vista y así lo ha reconocido la legislación tributaria moderna.

Presenta la doctrina del impuesto único dos etapas. De acuerdo con su fórmula primitiva sólo debería gravarse la tierra. De acuerdo con su segunda fórmula debe gravarse el capital fijo, que además de la tierra comprende otra gruesa masa de valores constituída especialmente por las instalaciones industriales.

La primera fórmula está fundada en la doctrina de los fisiócratas, la gran escuela económica francesa del siglo XVIII, según la cual solamente la tierra produce el excedente de remuneración que denominamos renta y solamen-

te ella, en consecuencia, puede y debe soportar el peso del impuesto. Las cargas impuestas a las demás esferas de la producción repercuten sobre la renta, y es más sabio y equitativo, por lo tanto, decretarlas desde un principio sobre el contribuyente definitivo. Es una tesis de la que nos ocuparemos más adelante. Por lo pronto diremos que hay renta en todas las industrias y no simplemente en una de ellas, y que sería entonces una verdadera monstruosidad arrojar la totalidad de los impuestos sobre los propietarios territoriales y eximir de pago a todo el resto de la fortuna particular, a la inmensa masa de capitales y valores que no están incorporados a la tierra y que valen y producen tanto o más que ella.

La segunda fórmula del impuesto único, aunque más amplia que la de los fisiócratas, exime del impuesto al capital circulante, a la masa considerable de la fortuna social que, sin haberse fijado todavía, constituye el único y valioso patrimonio de la mayoría de los habitantes de un país.

Puede sin duda alguna ampliarse más aún el marco de la materia imponible y crearse un impuesto único sobre el capital en términos generales, o sobre los rendimentos, o sobre los consumos. ¿Se prestigiaría, por ese medio, la doctrina?

Sea cual fuere la base adoptada, la aplicación del impuesto único exigiría cuotas enormes para cubrir los presupuestos siempre en aumento de los pueblos modernos. La lucha, la guerra, más bien dicho, entre el contribuyente y el Fisco, sería inacabable y la recaudación del impuesto quedaría, en consecuencia, dificultada en términos de la más extrema gravedad. Por otro lado, la repartición exactamente proporcional es imposible en la práctica. Siempre ocurren injusticias, desigualdades, a causa de la deficiencia de los medios destinados a fijar el monto de la materia imponible. Dentro del régimen de la multiplicidad de los impuestos, hay compensaciones. Las injusticias cometidas en algún sentido, pueden estar contrabalanceadas por injusticias en sentido contrario. El sistema del impuesto único excluye las compensaciones y acentúa la iniquidad fiscal.

Si de estas consideraciones generales descendemos a las particulares a cada una de las tres bases de que hemos hablado, puede agregarse con respecto al impuesto único sobre el capital que buena parte de la población, toda aquella que no tiene capitales formados, pero que recibe por su trabajo sumas más o menos considerables, quedaría exenta de pago, recargándose en proporciones desmedidas a los poseedores de capitales fijos o circulantes, vale decir, a los que ahorran y contribuyen eficazmente al progreso económico.

Inmensamente más justo sería el impuesto único sobre el rendimiento, como que no ofrece exclusiones odiosas y abarca a todos los que perciben intereses, alquileres, dividendos, amortizaciones, provechos, salarios y beneficios, lo mismo al que tiene capital formado, que al que vive sobre la base de la simple remuneración de su trabajo. Si pudiera apreciarse con exactitud la materia imponible, o sea la cantidad que real y positivamente percibe cada contribuyente por concepto del empleo de su capital o de su trabajo; si pudiera, además, establecerse una equitativa clasificación de ganancias, desde que no pueden ser gravados con la misma cuota el rendimiento seguro y estable y el rendimiento transitorio y eventual, el impuesto único sobre el rendimiento, vale decir sobre lo que anualmente gana o embolsa cada hombre, sería el impuesto por excelencia, la fórmula verdaderamente ideal en materia tributaria. Pero ni uno ni otro extremo están al alcance de la fiscalización de los agentes del Estado. Para conocer lo que cada habitante gana hay que recurrir a la declaración del contribuyente, que es siempre engañosa, o a la averiguación por la autoridad, que es siempre deficiente, y, además de deficiente, vejatoria, y al establecimiento de ciertos signos de ganancias, como el capital en movimiento, el alquiler, la capacidad productora de las máquinas, el número de dependientes y otros que dejan grandemente que desear del punto de vista de la repartición equitativa del impuesto. Cuanto más alta fuera la cuota tributaria, y en el sistema del impuesto único la cuota tiene que ser enorme, tanto más invencibles resultarían las difi-

cultades, tanto mayor el incentivo a los fraudes y ocultaciones de todo género.

El impuesto único sobre los consumos es, de las tres fórmulas que examinamos, la más desigual, desde que la satisfacción de las necesidades personales no está en relación directa con las facultades del contribuyente. El hombre rico puede consumir lo mismo o menos todavía que el que vive de su trabajo del día.

Pero si como formas exclusivas son inaceptables, pueden, en cambio, esos tres sistemas tributarios coexistir dentro del régimen de la multiplicidad de impuestos, con evidentes ventajas para el Fisco y para los contribuyentes, valga la experiencia del mundo entero.

XLIV

El impuesto personal

Los impuestos personales violan sustancialmente el principio de la proporcionalidad a las facultades del contribuyente proclamado por Adam Smith. El pobre tiene que soportar exactamente la misma carga que el rico. Este sello distintivo de los impuestos personales constituye también la demostración palmaria de su absoluta injusticia, aunque es necesario agregar que dentro del régimen de la multiplicidad de los impuestos, puede resultar que esa forma tributaria realice un plan de compensaciones justicieras.

El más importante de los impuestos personales es el impuesto militar. No le atribuye ese carácter fiscal el criterio corriente, según el cual el tributo de sangre es simplemente una carga cívica, como el jurado y las funciones de tutor y no una contribución susceptible de ser estimada en dinero. Pero la misma generalidad de la carga denuncia, sin embargo, la existencia del impuesto. Las funciones de jurado y de tutor recaen sobre una porción muy limitada de los miembros de la sociedad, mientras que el servicio militar obligatorio alcanza a todos los ciudadanos hábiles, y si la carga no se rescata mediante la entrega de una cantidad de dinero, no es porque no pueda rescatarse, sino porque al interés nacional conviene que el tributo no se cumpla con ayuda de mercenarios faltos de entusiasmo cívico.

Tiene el impuesto militar inconvenientes graves, tanto del punto de vista económico, como del punto de vista de

la organización de la familia. Secuestra en la flor de la edad a los hombres más robustos y aptos, a los más indicados para constituir el nervio de los talleres de trabajo y de la organización de las familias. Cuando esos hombres son devueltos a la vida activa del trabajo y de la sociedad, ya han perdido sus mejores años y han adquirido hábitos y vicios de graves proyecciones.

¿Escapa a esta crítica nuestra organización militar?

El ejército de línea se recluta entre hombres voluntarios, y la Guardia Nacional sólo debe reunirse para recibir la instrucción que le corresponde, los domingos y días festivos de los meses de febrero, marzo y abril de cada año.

Tales son, al menos, las disposiciones de nuestro Código Militar. Desgraciadamente, el régimen de la contrata da escasos resultados por la pequeñez de la paga, que obliga a recurrir a los menos aptos. Para poblar los cuarteles se empleaba en épocas pasadas el odioso sistema de las "levas", o comisiones militares que recorrían la campaña y *cazaban* a todos los que carecían de influencia protectora. En cuanto a la Guardia Nacional, sólo ha sido organizada en momentos de guerra o de conflictos graves, y exclusivamente para responder a exigencias transitorias.

Las *capitaciones,* otra de las formas del impuesto personal, pueden ser simples o graduadas. Son simples, cuando se exige exactamente la misma cuota a todos los contribuyentes, y graduadas, cuando se establecen categorías de contribuyentes para aminorar las injusticias del impuesto personal.

En algunos de los Estados Unidos de América existe una capitación de 1 ó 2 dólares por cabeza, para entrar en el ejercicio del sufragio. En la legislación francesa existe otra capitación sobre todos los ciudadanos y extranjeros que gozan de los derechos civiles y que no se reputan indigentes, equivalente al valor de tres días de trabajo en el año, aparte de otra prestación análoga en provecho de las comunas, para el mantenimiento de los caminos vecinales, que puede satisfacerse con el trabajo efectivo o con su importe, a elección del contribuyente.

Entre las capitaciones graduadas señalaremos el impuesto que existe en Prusia bajo el nombre "classensteuer", que reparte en clases o categorías a los contribuyentes cuyo rendimiento no excede de 1.000 thalers al año, pues a partir de esa cifra rige el impuesto proporcional al rendimiento llamado "einkommensteuer".

Nuestra ley de Patentes de Giro distribuye una parte de la población contribuyente en categorías de cuotas invariables para los individuos del mismo grupo. Así, por ejemplo, todos los corredores de comercio con escritorio abierto, pagan $ 25, todos los ingenieros $ 40, todos los médicos $ 50, sea cual fuere el monto efectivo de las ganancias de cada profesional, lo mismo el que tiene extensa clientela, que el que se pasa el año de brazos cruzados, por falta absoluta de trabajo. En nuestra ley de Aduana se registran también capitaciones. El derecho que grava la sal, por ejemplo, tiene ese carácter, desde que se trata de un artículo que consumen en cantidades iguales o casi iguales el rico y el pobre. Nuestra ley de extinción de la langosta, de noviembre de 1891, declara obligatorio para los hacendados y agricultores y en general para los habitantes de las zonas invadidas, la prestación de su concurso a las autoridades departamentales, bajo apercibimiento de una multa de dos pesos diarios mientras no haya desaparecido la plaga. Es una verdadera capitación.

Las capitaciones muy moderadas constituyen un excelente complemento de los impuestos proporcionales, un medio irreemplazable de gravar los pequeños rendimientos que escapan a las demás formas del impuesto.

XLV

El impuesto territorial

Cuatro etapas bien diferentes ha recorrido el impuesto territorial: la uniformidad de aforos y de tasas para todas las tierras comprendidas en el mismo territorio; la subdivisión del territorio en zonas de diferentes aforos, rigiendo la uniformidad de la tasa para las propiedades ubicadas dentro de cada zona; el diezmo, o sea la exigencia de una parte proporcional del producto bruto de las cosechas; y el aforo individual de cada propiedad.

En los comienzos de la evolución económica, mientras el valor de las tierras no presenta diferencias muy fundamentales, puede mantenerse con positivas ventajas del punto de vista de la simplificación de procedimientos, el régimen de la uniformidad de la tasa. Cada hectárea de tierra, sea cual fuere su ubicación, tiene en tal caso que pagar al Fisco una misma suma.

Pero una vez acentuadas las diferencias de valor, una vez que ciertas partes del territorio se cotizan a precios más altos, a mérito de circunstancias naturales o por la proximidad a centros de población o a vías de comunicación, la uniformidad de la tasa resulta una verdadera injusticia, en cuanto equipara la condición de propietarios de riquezas muy desiguales. Surge así naturalmente una modificación, en cuya virtud el territorio queda subdividido en zonas de tasas tributarias diferentes entre sí, pero uniformes para todas las propiedades comprendidas dentro de cada zona.

Es el procedimiento que rigió hasta hace una treintena de años entre nosotros, para la propiedad rural. Ofrece al Fisco ventajas innegables del punto de vista de la simplificación de los procedimientos y puede mantenerse sin grandes injusticias mientras la diversificación de valores no excede de límites restringidos.

El diezmo es otra forma transitoria, en virtud de la cual el propietario territorial paga la décima parte u otra porción mayor o menor del "producto bruto" de las cosechas. Dentro del régimen primitivo de la agricultura extensiva, tampoco causa grandes injusticias esa forma tributaria. Pero a medida que se incorporan capitales a la tierra y que el mayor o menor rendimiento de las cosechas depende del monto de los capitales invertidos en semillas, abonos, instrumentos de trabajo, y empleo de procedimientos adelantados de explotación, aparece la gran injusticia, como que el Fisco absorbe en el producto de las cosechas una parte tanto más abrumadora cuanto mayor haya sido la colaboración del capital y del trabajo inteligente. Es que el diezmo recae sobre el producto bruto y no sobre el producto neto, al que debería aplicarse si no fuera imposible a los agentes del Fisco hacer la clasificación práctica de uno y otro en cada caso.

El régimen definitivo de la evolución económica es el del aforo individual de cada propiedad, como medio de que el impuesto sea realmente proporcional a las facultades del contribuyente. Lo tenemos, actualmente incorporado a nuestra legislación.

¿Debe tomarse, como base del aforo individual, el capital, vale decir el valor venal y corriente de la propiedad, o el rendimiento de ese capital fijado mediante procedimientos apropiados?

El valor venal corriente es un elemento económico que puede estar al alcance de oficinas fiscales bien organizadas. Los registros de ventas, de donaciones, de particiones hereditarias, de hipotecas, arrojan día a día una luz viva, que puede complementarse con otras informaciones hasta permitir la fijación del valor venal con la mayor exactitud de criterio. También puede conocerse con relativa exactitud

el rendimiento de la tierra, por datos accesibles a todo el mundo y por los antecedentes valiosos que aporta el registro de locaciones y anticresis.

No existe antagonismo fundamental entre los dos procedimientos, ni podría existir, desde que para calcular el valor venal y corriente de una propiedad, lo primero que se tiene en cuenta es el rendimiento que esa propiedad produce o que podría producir en circunstancias apropiadas de explotación. En realidad el valor venal es una capitalización del rendimiento y los dos procedimientos lejos de ser contrarios, se complementan en la práctica. Sólo aparecerá el antagonismo en el caso de que los avalúos no se revisen periódicamente, pues entonces podría resultar que el valor venal y corriente fijado en un año próspero constituyera una carga abrumadora en los años de angustia para las tareas agrícolas. Pero si la renovación de los aforos es periódica, como debe ser, el peligro desaparece, desde que la pobreza persistente de los rendimientos va acompañada de un descenso proporcional en el valor venal de la propiedad.

En los países viejos de Europa está sujeto a pocas fluctuaciones el valor territorial. Es necesario que aparezca un factor verdaderamente extraordinario para que el precio de la tierra suba fuertemente o decaiga con la misma energía. Allí los aforos pueden ser más permanentes y ofrece, en consecuencia, mayor interés el debate relativo a las ventajas e inconvenientes del sistema del valor venal y del sistema del rendimiento. En los países nuevos, por el contrario, el valor de la tierra oscila grandemente de un año para otro, y es indispensable a la perecuación del impuesto que los aforos se revisen todos los años o por lo menos cada dos o tres años, so pena de que si la oscilación es en el sentido de la baja quede abrumado el contribuyente y que si la oscilación es en el sentido de la suba deje de percibir el Fisco sumas importantes de una fuente de riqueza en plena prosperidad. El único peligro de los aforos frecuentes es que el Fisco siga con demasiada tenacidad los progresos de la industria. Pero ese peligro queda compensado con la ventaja de no mantener en las épocas de depresión cuotas abrumadoras para el contribuyente.

¿Quién soporta realmente el peso del impuesto territorial?

Tratándose de tierras destinadas a la agricultura y a la ganadería, sostienen algunos que el impuesto repercute sobre el consumidor de los productos de esas industrias, bajo forma de encarecimiento de los precios. Sostienen otros que recae exclusivamente sobre el propietario, o exclusivamente sobre el arrendatario. Y opinan, finalmente, algunos que el impuesto territorial es simplemente una confiscación que sólo grava al que es dueño de la tierra al tiempo de la creación o agravación del impuesto, porque en las trasmisiones o negociaciones posteriores se tiene en cuenta el gravamen, o, más bien dicho, se deduce del precio la parte correspondiente al Fisco.

Ninguna de estas teorías responde a la realidad de los hechos, del punto de vista estrecho en que están planteadas.

Un impuesto territorial alto puede desalentar los trabajos agrícolas o ganaderos y causar un déficit en la producción. Es el caso más aparentemente favorable al alza de los precios y a la repercusión del impuesto sobre el consumidor. Pero si el régimen aduanero es liberal, el mercado internacional se encargará de llenar el déficit y los precios no podrán alzarse arbitrariamente, hasta darle repercusión a la totalidad de la cuota tributaria. Y si el impuesto es tolerable, la misma competencia interna entre los productores nacionales puede evitar o suavizar la repercusión.

Tampoco puede establecerse en términos generales y absolutos que el impuesto recae exclusivamente sobre los propietarios o sobre los arrendatarios. En épocas de depresión o de marasmo industrial, las tierras tendrán pocos solicitantes y el impuesto gravará al propietario, quien deberá contentarse con arrendamientos bajos, mientras que en épocas de gran actividad en los negocios los solicitantes serán muchos y entonces los propietarios podrán imponer la ley mediante el alza de los arrendamientos y la repercusión del impuesto.

A observaciones análogas se presta la doctrina relativa a la absorción por el Fisco de una parte del valor de la pro-

piedad. Si el ambiente económico no es propicio a los negocios, si la producción no hace progresos ostensibles, el comprador de tierras descontará siempre del precio verdadero de la propiedad la parte del Fisco, y la absorción de que se habla parecerá consumada. Pero si los negocios caminan, si el capital y el crédito abundan, si son muchos los que desean comprar tierras, si adelantan los procedimientos de explotación, los precios subirán más o menos considerablemente, el monto del impuesto dejará de ser una consideración decisiva y el vendedor conseguirá dar repercusión a la cuota que lo grava.

Quiere decir, pues, que la incidencia del impuesto territorial, como la de todos los impuestos, se halla regida por la ley de la oferta y la demanda.

Tratándose de la propiedad edificada, la doctrina más corriente es favorable a la repercusión sobre el inquilino, dentro de las condiciones normales del desarrollo social. En una localidad que progresa, en una población que se ensancha y se enriquece — y tales son precisamente las condiciones normales — la demanda de casas es siempre activa, los alquileres suben y el propietario se encuentra habilitado para dar repercusión al impuesto. Por el contrario, cuando el progreso social y económico se estanca o es sustituido por el retroceso de la población y de las industrias, el número de los que ofrecen casas es mayor que el de los que desean habitarlas, y entonces los alquileres bajan y el propietario no tiene más remedio que soportar el peso del impuesto. Este último es el caso corriente en casi todos nuestros pueblos de campaña. En Montevideo, por el contrario, pasan los propietarios por alternativas periódicas, las mismas que sufre el desenvolvimiento de la riqueza pública, teniendo que soportar el impuesto en las épocas de depresión y dándole repercusión en las épocas prósperas.

También está regida, pues, la propiedad edificada por la ley de la oferta y la demanda. Conviene agregar, sin embargo, sin salir del imperio de esa ley soberana de la economía política, que el impuesto sobre la tierra tiende ordinariamente a gravar al propietario, mientras que el impuesto sobre las construcciones tiende ordinariamente a gra-

var al inquilino. La demanda de tierras es generalmente menos activa que la de casas, porque la población se aglomerá más en las ciudades, a condición de que sean prósperas, que en la campaña.

Se relacionan con el impuesto sobre la propiedad edificada los que gravan en algunos países las puertas y ventanas y los que recaen sobre el alquiler.

El impuesto sobre el número de puertas y ventanas que contiene cada edificio, no es proporcional, desde que una casa valiosa puede contener y contiene en muchos casos menor número de aberturas que otra de escaso valor. Tiene además el inconveniente de contrariar el cumplimiento de preceptos higiénicos de la más alta importancia, estimulando planos de construcción dañosos a la salud, pero favorables al interés del contribuyente.

Mucho más racional es el impuesto sobre los alquileres. Suministra bases equitativas para la distribución de la carga, desde que por regla general el monto del alquiler coincide o se armoniza con las facultades del contribuyente, sin desconocer que, en ciertos casos, pueden intervenir e intervienen otros factores, tales como el número de miembros de la familia, susceptibles de elevar o restringir el desembolso, sin relación proporcional a la fortuna del inquilino. Lo único que puede observarse es que el impuesto sobre los alquileres tiene que seguir la suerte del impuesto sobre las construcciones, recayendo ambos sobre el propietario en las épocas de depresión o sobre los inquilinos en las épocas de activa demanda de edificios. Pero aun cuando esa acumulación se produzca, pueden coexistir sin inconvenientes ambas fórmulas tributarias, desde que el legislador se dirige a distintos contribuyentes y es posible que se llegue en la práctica a una transacción equitativa, que no desvincule totalmente de la carga ni al propietario ni al inquilino.

XLVI

Bases de nuestra Contribución Inmobiliaria

Tres cuotas diferentes establece nuestra ley de contribución inmobiliaria: la de 6 y ½ o/oo para los inmuebles del Departamento de Montevideo y de las zonas urbanas y suburbanas de los demás departamentos; la de 4 y ½ o/oo para los inmuebles de las zonas rurales de los departamentos del interior y litoral; la de 4 o|oo para los inmuebles de las zonas rurales cuyo aforo no alcance a $ 3.000, siempre que constituyan el único bien de un solo propietario.

Los propietarios de campos en las zonas rurales de los departamentos del litoral e interior cuya área no exceda de 50 hectáreas que dediquen por lo menos el 60 % a agricultura o bosques artificiales pagarán la mitad del impuesto. En caso de exceder, sólo gozará de ese beneficio la superficie cultivada. El mismo beneficio se acuerda a los propietarios que exploten directamente sus campos en los departamentos del litoral e interior y también a los del Departamento de Montevideo cuya área no exceda de 25 hectáreas y que dediquen por lo menos el 60 % a la agricultura.

La contribución inmobiliaria recae sobre el valor de las tierras y construcciones en el Departamento de Montevideo y zonas urbanas y suburbanas de los demás departamentos, con una deducción del 20 %. Las propiedades de las zonas rurales de los demás departamentos pagan el impuesto sobre el valor de la tierra exclusivamente, con la misma deducción del 20 %.

La Dirección General de Avalúos practica la tasación de las propiedades, que no podrá ser mayor del 80 % del valor real.

Los reclamos de los propietarios del Departamento de Montevideo son resueltos por un jurado compuesto del Director de Impuestos Directos, Director de Arquitectura, Director de Avalúos, un delegado municipal, un delegado de la Liga de Defensa de la Propiedad y dos propietarios sorteados de una lista de los 20 mayores contribuyentes.

Los reclamos de los propietarios de los demás departamentos son resueltos por un jurado compuesto del Administrador de Rentas, el Intendente Municipal, el Jefe de Empadronamiento, el Jefe de la sucursal del Banco Hipotecario o del Banco de la República y tres propietarios sorteados de una lista de 10 de los mayores contribuyentes.

EL EMPADRONAMIENTO DE LA PROPIEDAD

El empadronamiento de la propiedad inmobiliaria del Departamento de Montevideo, correspondiente al año 1927, último publicado, comprende 117.774 propiedades, representativas de un valor de $ 590:479.750.

De la forma de distribución de esas propiedades y de esos valores, dan idea las siguientes cifras:

AFOROS	Número de propiedades dentro de esos aforos	Total de valores $
De $ 50 a $ 1.000	49.008	21:667.650
„ „ 1.100 „ „ 5.000	42.435	112:256.100
„ „ 5.500 „ „ 10.000	14.226	106:748.000
„ „ 11.000 „ „ 50.000	11.047	216:768.000
„ „ 55.000 „ „ 100.000	727	52:470.000
„ „ 110.000 „ „ 200.000	224	32:310.000
„ „ 220.000 „ „ 300.000	49	12:040.000
„ „ 320.000 „ „ 500.000	35	14:220.000
„ „ 550.000 „ „ 1:000.000	19	14:200.000
„ más de „ 1:000.000	4	7:800.000
	117.774	590:479.750

El empadronamiento de las propiedades *urbanas* y *suburbanas* de los departamentos del litoral e interior comprende 59.593 propiedades representativas de un valor de

$ 88:071.557, que se clasifican así del punto de vista de la superficie:

AFOROS	Número de propiedades	Valor $
Hasta $ 500	26.912	7:151.839
De $ 500 a „ 1.000	10.814	8:333.934
„ „ 1.001 „ „ 5.000	18.683	44:953.486
„ „ 5.001 „ „ 10.000	2.584	17:294.076
„ „ 10.001 „ „ 50.000	590	9:362.900
„ „ 50.001 „ „ 100.000	8	481.000
„ „ 100.001 „ „ 200.000	1	106.000
„ „ 200.001 „ „ 300.000	—	—
„ „ 300.001 arriba......	1	388.322
	59.593	88:071.557

La propiedad *rural* de los mismos departamentos, que es la de mayor importancia, comprende una superficie de 17:391.837 hectáreas, distribuidas entre 97.226 propiedades representativas de un valor de $ 1.089:837.376. Véase cómo se clasifican esas propiedades (excluidos, por falta de datos, los departamentos de Florida y Maldonado):

Del punto de vista de la nacionalidad de los contribuyentes:

Uruguayos	434:893.292
EXTRANJEROS	
Alemanes	3:044.346
Argentinos	7:571.621
Austriacos	968.056
Brasileños	26:851.735
Españoles	34:264.157
Franceses	5:627.875
Ingleses	5:798.927
Italianos	25:411.892
Norteamericanos	154.270
Paraguayos	21.137
Portugueses	565.545
Rusos	652.967
Suizos	2:456.368
Demás nacionalidades .	4:173.953
Total	552:456.141

Del punto de vista de la superficie:

SUPERFICIE	Número de propiedades
De menos de 10 hectáreas ..	24.776
„ 11 a 100 „ ..	46.055
„ 101 a 200 „ ..	10.114
„ 201 a 300 „ ..	4.773
„ 301 a 400 „ ..	2.690
„ 401 a 500 „ ..	1.699
„ 501 a 600 „ ..	1.211
„ 601 a 700 „ ..	844
„ 701 a 800 „ ..	744
De 801 a 900 hectáreas ..	542
„ 901 „ 1.000 „ ..	520
„ 1.001 „ 1.500 „ .	1.278
„ 1.501 „ 2.000 „ ..	611
„ 2.001 „ 2.500 „ ..	416
„ 2.501 „ 3.000 „ ..	234
„ 3.001 „ 3.500 „ ..	147
„ 3.501 „ 4.000 „ ..	119
„ 4.001 „ 4.500 „ ..	78

Y en escala descendente las superficies mayores.

Del punto de vista de los valores:

AFOROS		Número de propiedades	Proporción
De menos de $ 500	....	17.909	184.20 o|oo
„ $ 501 a „ 1.000	....	12.374	127.07 „
„ „ 1.001 „ „ 5.000	....	36.902	379.55 „
„ „ 5.001 „ „ 10.000	....	12.835	132.01 „
„ „ 10.001 „ „ 50.000	....	13.942	143.40 „
„ „ 50.001 „ „ 100.000	....	2.066	21.25 „
„ „ 100.001 „ „ 200.000	....	843	8.67 „
„ „ 200.001 „ „ 300.000	....	206	2.12 „
„ „ 300.001 „ „ 400.000	....	76	0.78 „

Y en escala también descendente los demás.

El promedio de valores por hectárea es de $ 62.70, correspondiendo los tipos más altos a Canelones ($ 168.40), San José ($ 117.40), Colonia ($ 113.10) y los más bajos a Rivera ($ 35.80), y Rocha ($ 35.70).

XLVII

La tierra como fuente única de impuestos

Vuelve a levantar cabeza la teoría fisiocrática, después de largos años de olvido y desprestigio.

Cuando los fisiócratas aparecieron en la escena, a mediados del siglo XVIII, la situación económica de Francia podía caracterizarse así: la industria oprimida a fuerza de reglamentos; la moneda desprestigiada con las emisiones de Law; la circulación trabada a nombre de un proteccionismo agobiante; la agricultura en plena decadencia y abandono, pero como único resorte de reacción económica.

Contra todos esos males alzaron Gournay y Quesnay su famoso lema: "Laissez faire, laissez passer".

Era necesario reaccionar contra la desastrosa forma en que se había operado la intervención del Estado. Pero había que impulsar también la abandonada fuente de riqueza en que se concentraban todas las esperanzas.

"La Francia, escribía Quesnay, es un país agrícola. De la tierra emanan sus riquezas, y el número de las riquezas, más aún que el de los habitantes, constituye la fuerza de los Estados. Para aumentar las riquezas y promover la agricultura, se impone la renuncia de todas las medidas ideadas por Colbert en obsequio de la industria, la supresión de toda traba al comercio exterior y al comercio interior."

Para los fisiócratas la agricultura da un producto neto, es decir, una renta o bonificación, aparte de lo que corres-

ponde al capital y al trabajo. Las demás industrias, en cambio, sólo devuelven el capital y el trabajo invertidos en ellas. Son estériles. El Estado debe absorber ese producto neto, mediante el impuesto y debe concretarse a esa única fuente tributaria, porque siendo estériles las demás industrias, los impuestos que no se establezcan directamente sobre la tierra tienen a la larga que repercutir sobre ella.

Ricardo, que ha dado forma a la tesis de los fisiócratas, establece que la renta emana de la diversa fertilidad de las tierras y que crece a medida que la población se multiplica, aun sin trabajo ni esfuerzo alguno de su propietario.

Sobre estas bases han trabajado los economistas posteriores a quienes se deben las fórmulas fiscales de mayor resonancia en la generalidad de los países modernos.

LA NACIONALIZACION DEL MAYOR VALOR SEGUN STUART MILL

"El simple movimiento normal de una sociedad en que la riqueza aumenta, dice John Stuart Mill, tiende siempre a acrecentar el rendimiento de los propietarios, a dar a éstos una suma más considerable y una proporción mayor en la riqueza de la colectividad, sin que ellos tengan que realizar esfuerzo alguno para conseguirlo. Se enriquecen mientras duermen, sin trabajar, sin correr riesgos, sin ahorrar. ¿Qué derechos pueden invocar, dentro de los principios generales de justicia social, sobre ese aumento de la fortuna? ¿Qué perjuicio habrían sufrido si desde el comienzo se hubiera reservado la sociedad el derecho de gravar el crecimiento espontáneo de la renta, con el único límite de las necesidades financieras del Estado? Podría incurrirse en injusticia al gravar la propiedad de cada uno y el aumento de su renta, por la dificultad de distinguir en cada caso particular el acrecentamiento que resulta únicamente del progreso social del que emana de la inteligencia o de las mejoras del propietario. Pero en distinto caso se hallaría una medida de carácter general, que empezara por la tasación de las tierras del país. El monto de la tasación quedaría

exento de impuestos. Transcurrido un lapso de tiempo, en que el capital y la población hubieran aumentado, se podría apreciar en conjunto el progreso de la renta con relación al primer avalúo. El precio medio de los frutos de la tierra podría servir de criterio: si hubiera subido, habría que convenir en que la renta ha crecido y aún en proporción mayor que el precio. De acuerdo con esta base y otras sería posible estudiar aproximadamente el mayor valor de la tierra debido a causas naturales, y establecer un impuesto territorial bastante inferior a la suma obtenida, para evitar errores y no herir un solo aumento emanado del capital o del trabajo del propietario."

LA NACIONALIZACION DE LA TIERRA SEGUN HENRY GEORGE

La asociación de la pobreza y del progreso, dice Henry George, constituye el gran enigma de nuestro tiempo, el hecho central de que emergen las dificultades industriales, sociales y políticas que entorpecen el mundo y contra las cuales luchan en vano la política, la filantropía y la educación.

La causa de la pobreza en medio del progreso de la riqueza, reside en la tendencia general de los salarios a bajar a su mínimun. El salario, en vez de extraerse del capital, como sostienen en general los economistas, se extrae del producto que elabora el obrero. El trabajador produce su propio salario y el aumento del número de trabajadores debería estimular el aumento del salario de cada uno. Pero a despecho del acrecentamiento de la actividad productora, bajan los salarios, porque la renta de la tierra se absorbe una porción cada vez mayor en la distribución de la riqueza.

Lo que un hombre hace o produce es suyo. Ese derecho a la propiedad que emana del trabajo, excluye la posibilidad de cualquier otro derecho. Hay dos categorías de cosas: las que emanan del trabajo y las que la Naturaleza ofrece gratuitamente. El edificio y el terreno en que está contruido se confunden para el legista, bajo la misma denominación de propiedad territorial y, sin embargo, mientras

que el uno ha sido producido por el trabajo, constituye el otro una parte de la Naturaleza. El derecho de todos al uso de la tierra, es como el derecho de respirar el aire.

Prevalece desde hace tantos años el régimen de la propiedad privada, que para algunas personas el propietario actual debería recibir una compensación completa. Herbert Spencer, por ejemplo, declara que carecen de valor los títulos en que se apoya la posesión exclusiva de la tierra; pero considera necesaria la compensación y agrega que el avalúo de la riqueza territorial honestamente ganada, será uno de los problemas más complicados del porvenir. "Si tuviéramos por delante, dice, a los ladrones originarios del patrimonio de la raza humana, podríamos rápidamente terminar el debate". No se trata, sin embargo, de un robo que termina con el acto como el robo de un caballo, sino de un robo que se continúa hora tras hora. Por cada golpe de martillo, por cada movimiento de la máquina a vapor, hay que pagar un tributo al propietario territorial. Es, pues, un robo del presente. ¿Por qué no atacarlo? Ni siquiera puede alegarse que estamos en presencia de un régimen de todos los tiempos: el régimen primitivo era, efectivamente, de comunidad.

Debe pues la tierra volver al pueblo, aunque respetándose al propietario las mejoras y demás bienes personales. Pero ¿de qué manera hacer la transformación? ¿Aboliendo acaso de golpe todos los títulos de la propiedad?

"Yo no propongo, termina Henry George, la compra ni la confiscación de la propiedad privada de la tierra. Lo uno sería injusto, lo otro inútil. Que los individuos que actualmente poseen, conserven la propiedad de lo que llaman su tierra, si se considera necesario. Que sigan llamándole su tierra. Que la compren y la vendan, la leguen y la dividan. Habría que abandonarles la cáscara, a condición de quitarles la almendra. No es forzoso confiscar la tierra: basta la confiscación de la renta."

El presupuesto toma actualmente una parte mínima de la tierra y Henry George propone la absorción total como medio de abolir los demás impuestos.

UNA DIVERGENCIA IMPORTANTE

De conformidad a la tesis de Henry George la tierra no pertenece al individuo, sino a la colectividad, y la colectividad tiene, en consecuencia, el derecho de absorber con el impuesto toda su renta, como podría reivindicar la posesión material. Es lo que sostenían los fisiócratas y lo que sostenía Ricardo.

Henry George va así a la nacionalización de la tierra, sin abonar nada al actual propietario. En eso se separa su doctrina de la que sustentan otros grandes propagandistas, para quienes es indiscutible la obligación de indemnizar al propietario. León Walras, por ejemplo, opone a la fórmula socialista del impuesto progresivo, la expropiación de la tierra, pero sobre la base del pago íntegro de su actual valor al propietario. La tierra así expropiada, se concedería luego en arrendamiento. Y en cuanto a la deuda pública que hubiera necesidad de emitir para el pago de las expropiaciones, constituiría una carga de peso decreciente, gracias al descenso gradual del interés del dinero y a la constante valorización de la tierra

De acuerdo con la tesis de Stuart Mill la ley debe respetar el valor que actualmente tiene la tierra. Se trata de un derecho del propietario. Pero, en cambio, debe absorber el mayor valor futuro, que emana no del esfuerzo del propietario, sino de la acción del progreso social.

OPINION DEL PROFESOR WAGNER

Reconócese hoy en día, con mucha generalidad, empieza diciendo Wagner, que la propiedad de la tierra requiere fundamentos más amplios que las demás formas del capital. Con frecuencia se procura buscar su legitimación en argumentos de utilidad, rechazados en otros casos. Para la dilucidación del problema es necesario establecer categorías de propiedades, sobre la base del destino económico de las tierras. Los terrenos rurales medianos y pequeños se

prestan admirablemente al régimen de la apropiación privada. No ocurre lo mismo con la gran propiedad rural y con los terrenos no edificados de las ciudades. Hay que tener, a la vez, presente la evolución histórica. No deben ignorar los partidarios del régimen actual que la concepción histórica del derecho y especialmente de la propiedad privada, tan llena de variaciones en el curso de los tiempos, demuestra que ese derecho sigue desenvolviéndose y transformándose y que eventualmente, al menos, puede admitirse como posible una nueva abolición de la propiedad privada. Desconocen, a su turno, los adversarios la relatividad histórica, cuando sostienen que la propiedad territorial puede suprimirse a voluntad, mediante una modificación de la ley o un acto coercitivo del Estado.

Para modificar el régimen de la propiedad individual es necesario probar que el cambio no sería perjudicial a la producción económica. Verdad es que la evolución territorial de la generalidad de los países europeos, especialmente de Inglaterra y Alemania, prueba que los paisanos fueron desposeídos violentamente o por sentencias judiciales en favor de los señores. Pero no basta la intervención de este factor para explicar la desigual repartición de la tierra. Una parte de la gran propiedad emana, efectivamente, de compras de individuos inteligentes y ahorrativos a propietarios perezosos o incapaces.

Fundan su principal argumento los adversarios de la propiedad privada de la tierra rural, en la tendencia dominante a la gran explotación y a la gran propiedad, que puede acentuarse tan fuertemente como en materia fabril. No existe, sin embargo, tal tendencia. Según el clima, la configuración del territorio, la densidad de la población, la concentración en ciudades, el desarrollo comercial e industrial, la vialidad, los mercados, triunfará tal o cual sistema, dentro de un ambiente de plena libertad transaccional. La explotación agrícola intensiva inclina a la pequeña explotación. Si a ella se agregan las ventajas políticas y sociales de una vasta distribución territorial, se comprenderá que no es deseable la concentración a que aspira el socialismo. Ha

surgido la propiedad rural pequeña y mediana de la naturaleza misma de la explotación agrícola. Para obtener de la tierra los más altos rendimientos, fué necesario dársela al cultivador. El interés general justifica así el régimen privado en largos períodos históricos. Hoy mismo triunfa de la crítica y seguirá triunfando mientras no aparezca un régimen más perfecto. La experiencia inglesa prueba respecto de la misma gran propiedad rural, que la explotación por arrendatarios es tan ventajosa como la que realizan los dueños de la tierra. La institución de la propiedad territorial encuentra así, en el interés de la producción, su principal fundamento económico.

¿Bajo qué regimen, pues, puede la tierra llenar mejor su función económica en el proceso de la producción? Allí donde la tierra conduce a la formación de renta, por ejemplo, en las grandes ciudades, cuando el propietario embolsa provechos que no ha ganado económicamente, la balanza se inclina a favor del régimen de la propiedad colectiva, aunque no de manera definitiva, porque la solución depende de otras consideraciones más. La explotación de las vías de comunicación, de las minas, del pastoreo natural, de los bosques, de las aguas, de la pesca, se aviene mejor con el régimen de la propiedad colectiva. En cambio, el suelo agrario requiere inversión de capitales y actos de trabajo que son más compatibles con el régimen de la propiedad privada. Dentro de una concepción justa del derecho, forma parte integrante, sin embargo, de la colectividad, y ésta puede, por superiores razones de utilidad, abolir, rescatar o limitar la propiedad territorial cada vez que el bien general lo exija.

Descendamos al detalle de algunas de estas categorías. Tienen los hombres la costumbre de agruparse en pequeños espacios y de esa costumbre resulta un monopolio a favor de los propietarios de los suburbios, una vez que la edificación se extiende hacia ellos. No falta quien alegue que el comprador paga muchas veces precios excesivos, de los que sólo cabe obtener un interés muy bajo; pero eso demuestra simplemente que es el vendedor quien continúa percibiendo su renta en las nuevas colocaciones que da al precio del terreno. Del punto de vista social es deseable la abolición del

régimen de la propiedad privada urbana. Pero como todavía no está preparada la opinión pública, bastarían, por el momento, las siguientes medidas: limitar la libertad de contratación, como medio de impedir que el inquilino quede sometido a la tiranía del arrendador; absorber mediante el impuesto el mayor valor no emanado del esfuerzo del propietario; impedir la especulación; ejercer con amplitud el derecho de expropiar como paso previo a la edificación de alojamientos para los empleados públicos y clases pobres en general. Son otras tantas ventajas que conducirían de la propiedad privada a la propiedad colectiva de la tierra.

En materia minera, cuando el desarrollo económico es pobre, aumentan las ventajas de la explotación por el Estado, y lo contrario acontece cuando el desarrollo económico es vigoroso. En materia de bosques, conviene la explotación por el Estado, dada la importancia de las plantaciones del punto de vista del clima y de las lluvias y dado el hecho de que la explotación sólo es reproductiva cuando se realiza en gran escala y por un personal técnico muy preparado. En materia de vías de comunicación, conviene de una manera general la propiedad colectiva, porque se trata de un monopolio que sólo puede combatirse mediante líneas concurrentes o sea por un verdadero despilfarro del capital nacional, y, además, porque las diferentes líneas no son igualmente productivas y sólo perteneciendo a la colectividad pueden operarse las necesarias compensaciones. En materia de aguas, la importancia de las fuentes productoras de energía eléctrica demuestra que el Estado no debe abandonar ese monopolio a los particulares.

Todavía puede ser prolongado económicamente el régimen privado de la pequeña y mediana propiedad rural paisana, y aun de la gran propiedad rural cuando sus dueños saben encausarse en las corrientes del interés general. La propiedad privada se funda en el interés colectivo y en el mismo interés está fundada la expropiación. El derecho absoluto de la doctrina romana es inconciliable con la expropiación. Si algo demuestra la expropiación, es precisamente la necesidad de una concepción social del derecho privado.

He aquí, concluye el profesor Wagner, algunas de las reformas susceptibles de determinar el derecho de expropiar en la próxima etapa de la evolución social: reparto del capital nacional, especialmente de la tierra, bajo forma de propiedad colectiva y de propiedad privada; establecimiento de reglamentos favorables a la higiene pública, pudiendo decirse a este respecto que la terapéutica moderna reconoce que la mayoría de las enfermedades emanan del género de vida o, en otros términos, que la gran fuente de la salud y de las enfermedades reside en el medio ambiente diario formado por el aire, la luz, el alojamiento, el agua y el pan; transformación de los latifundios en cooperativas agrícolas; transformación de las grandes fábricas en cooperativas industriales; creación de monopolios, como medio de suprimir impuestos.

HABLA EL PROFESOR SELIGMAN

Puede resumirse así, dice Seligman, la teoría dominante del impuesto territorial único: la tierra es una creación de Dios; su valorización proviene del progreso de la comunidad; el trabajo es el título único de propiedad.

Los romanos proclamaron el derecho del primer ocupante. Contra ese derecho, a cuya sombra se cometieron los mayores abusos, se alzó luego la teoría del trabajo y de los derechos naturales. Ya se sabe que el derecho natural es simplemente la opinión que en cada época prevalece acerca de lo que debe ser el derecho. La teoría moderna de la propiedad está fundada en la utilidad social. Al principio, la tierra era en gran parte común. El progreso subsiguiente de las fuerzas económicas condujo luego a la propiedad privada, con la demostración de que el nuevo régimen aseguraba mejor el bienestar de la comunidad. La propiedad privada resulta así la última etapa de una lenta y penosa evolución social.

Lleva fatalmente la teoría de los derechos naturales y del trabajo a la multiplicidad del impuesto, contra el programa de sus sostenedores. Los que proclaman que el valor

de la tierra es obra de la colectividad y que cada hombre tiene un derecho natural sobre ella, olvidan efectivamente que igual cosa ocurre con los productos del trabajo.

Henry George funda en el trabajo su argumentación a favor de la propiedad privada de todos los objetos, excepto de la tierra. Es evidente, sin embargo, que el trabajo individual jamás produce nada por sí solo en las sociedades civilizadas. La materia prima emana de la Naturaleza; los instrumentos, los vestidos, los alimentos, emanan del trabajo de otros hombres; la seguridad de la vida, emana de la protección social. Se dirá que el hombre paga todas esas prestaciones. Pero también las paga el propietario territorial. No hay un solo hombre que pueda considerarse productor único. Se explica entonces que el movimiento de nacionalización de la tierra, impulsado en Inglaterra por Henry George, se haya transformado, bajo la acción del socialismo, en movimiento de nacionalización de todos los medios de producción. Y hay que agregar que dentro del criterio de los partidarios del impuesto único, resulta forzosa la generalización. La diferencia entre la propiedad de la tierra y la propiedad de las demás cosas, es de grado y no de especie del punto de vista del esfuerzo individual, por oposición al esfuerzo social.

Existe otra doctrina del impuesto único: la del *beneficio*, en virtud de la cual el hombre debe concurrir a las cargas públicas en proporción a las ventajas recibidas. Puesto que cada individuo, se dice, obtiene de la comunidad un provecho particular bajo forma de mayor valor no ganado, debe remunerar a la colectividad en la misma medida. Pero tampoco puede conducir esta teoría al impuesto único, desde que si hay servicios en que el impuesto aparece como una compensación, en otros casos tiene la ley que prescindir de la ventaja que recibe el contribuyente, para apreciar exclusivamente su capacidad contributiva.

Varios inconvenientes tiene el impuesto único. He aquí los principales:

De carácter político. — Sólo recaería sobre una clase social y, precisamente, la menos numerosa, desapareciendo

entonces todo contralor en la masa de la mayoría votante. Hay que recordar a este respecto que la historia constitucional inglesa es en gran parte la lucha del pueblo para obtener el contralor del tesoro; que la independencia norteamericana fué precipitada por un impuesto; que la revolución francesa fué principalmente promovida por intolerables abusos fiscales del viejo régimen.

De carácter moral. — No siempre suben los valores territoriales. A veces se estacionan o retrogradan. En la encuesta levantada en 1895 por la "Rapid Transit Comission" de Nueva York, dijo un testigo al hablar de las grandes avenidas: que a uno y otro lado estaban las tumbas de los propietarios territoriales. Referíase el declarante a las fortunas allí enterradas y perdidas en la esperanza de un mayor valor que no se había producido. Aun en las ciudades prósperas, al lado de las secciones que se valorizan, hay otras que retroceden. Por otra parte, el factor social no actúa exclusivamente sobre la propiedad territorial. Las más grandes fortunas se deben a una especulación feliz. Y se comprende. El valor es, ante todo, un fenómeno social. Que la tierra es un monopolio, se dice. Pero adviértase que la concentración económica moderna conduce al monopolio en muchas otras esferas. ¿En virtud de qué regla de justicia se gravaría al hombre que ha colocado su dinero en tierras cuyo valor aumenta en la proporción del 50 %, y se eximiría al comprador de acciones del trust del azúcar, que en el mismo período obtiene igual beneficio?

De carácter económico. — A cierta altura del desenvolvimiento económico los valores mobiliarios exceden a los inmobiliarios, como lo demuestran estas cifras de la estadística de 1904 (millones de dólares):

	Propiedad mobiliaria		Propiedad inmobiliaria	
	Materia gravada	Valor verdadero	Materia gravada	Valor verdadero
Montana	107	418	95	328
Wyoming	28	197	18	133
Nuevo Méjico	26	177	16	154
Estado de Nueva York	686	5.617	7.051	9.151
Pensilvania	200	4.882	3.176	6.593

Si se suprimieran todos los impuestos, con excepción del territorial, concluye Seligman, y si aun éste mismo sólo pudiera cobrarse sobre el mayor valor, la renta pública quedaría grandemente debilitada.

INSTITUCIONES DE PROPAGANDA

Dos sociedades tomaron a su cargo en Inglaterra la propaganda a favor de la reforma fiscal. La primera de ellas, fundada en 1881 por Wallace, difundió la teoría de la expropiación y nacionalización de la tierra sobre la base del pago de su precio a los particulares. Es la tesis de Walras.

La segunda, fundada en 1883, como consecuencia de una jira de Henry George, se limitó a predicar el impuesto sobre el mayor valor territorial.

La insistente propaganda de Wagner, desde 1872, a favor del establecimiento de un impuesto al mayor valor territorial, dió por resultado en las postrimerías del siglo XIX la fundación de la "Asociación de los reformadores territoriales de Alemania", que cuenta con 700 mil adeptos y tiene por programa la baja del precio de los terrenos y de los alquileres mediante el impuesto. No pretende que la renta sea enteramente confiscada. Respeta la actual, pero pide que se confisque la de mañana.

SU REPERCUSION LEGISLATIVA EN ALEMANIA

Ha recordado el profesor Wagner, dice Fochier, historiando los antecedentes de la campaña de la "Liga de los Reformadores Territoriales", que a raíz de la guerra de 1870 experimentaron una valorización tan considerable las casas y los terrenos de edificación, que los soldados victoriosos, de regreso a sus hogares, se encontraron con la infausta nueva de una suba en los alquileres del 20 al 30 %, en provecho exclusivo de personas que en ningún sentido habían contribuido a promover esa valorización. Es conocido el caso del terreno del cultivador de Schoneberg, com-

prado en 1820 por 2.700 talers y revendido después en 1870 en 6 millones de marcos, simplemente porque el distrito de Schoneberg se había convertido en suburbio de la capital. En 1890 tenía Berlín 165.144 alojamientos, representativos de 74:964.800 marcos de alquiler. En 1899 el número de alojamientos era de 512.577, y el monto de los alquileres de 333:282.700 marcos. El término medio de cada alojamiento había subido así de 451 a 656 marcos. Puede calcularse en 3.000 millones de francos la valorización producida en el suelo de Berlín durante la segunda mitad del siglo XIX, por la sola influencia del progreso de la ciudad.

La ley prusiana de julio de 1893 respondió a un plan de autonomía municipal encaminado a combatir ese mal. Los impuestos directos que antes percibía el Estado quedaban abandonados a las comunas, con excepción del impuesto general sobre el rendimiento. La ley habilitaba a las comunas para organizar sus impuestos en la forma que juzgaren conveniente, a condición de encuadrarse dentro de los principios legales y de sujetarse a la fiscalización del Estado. Los impuestos comunales debían recaer especialmente sobre los habitantes que mayor provecho obtuvieran de la vida comunal y de los servicios públicos generales.

Desde el día de la promulgación de la ley tuvo ya la propiedad territorial que soportar cargas muy fuertes, a título de que la renta urbana constituye la obra propia de la ciudad, de su vida, de su actividad, y que sus fluctuaciones reflejan los períodos de crecimiento, de productividad y de depresión económica de la comunidad urbana. Las municipalidades se propusieron contener el mayor valor y obtener una parte de sus proventos mediante tres categorías de medidas: reglamentaciones tendientes a disminuir la tasa de la renta; aumento de la propiedad territorial de las comunas; absorción de la renta por el impuesto. Algunas municipalidades, como las de Berlín, respecto de los barrios nuevos, Francfort, Cologna, Hamburgo, Munich, Sttutgart, Hannover y Breslau, resolvieron dividir la parte urbana en zonas destinadas a edificios de tres pisos arriba, a construcciones menos elevadas para obreros, a establecimien-

tos industriales, etc. Buscábanse ventajas higiénicas e instrumentos de lucha contra la especulación. Otras se propusieron aumentar el número y la importancia de las propiedades comunales. Una circular del Gobierno prusiano se encargó de empujar hacia ese camino a las municipalidades en 1901, en los siguientes términos: "Las comunas están en situación de combatir los deplorables efectos de la especulación de terrenos y de ejercer una acción reguladora sobre los precios. Deberían adquirir, con tal objeto, terrenos adecuados y edificar casas para obreros o concederlos a particulares mediante un ligero derecho". El burgomaestre de Francfort preconizó el "lease hold" inglés o sea el sistema que separa la propiedad del suelo de la propiedad del edificio y permite el arrendamiento del primero a largos plazos. La Municipalidad de Enden celebró en 1899 contratos de arrendamientos con varias sociedades de pesca, por 50 años, sobre la base de subas de alquileres a la mitad del plazo, para tomar en cuenta el mayor valor. La de Francfort celebró en ese mismo año contratos de arrendamientos con una sociedad de electricidad, sobre la base de alquileres que debían revisarse cada diez años con igual propósito.

El Código Alemán de 1900 favoreció esos contratos, mediante una serie de disposiciones que separan la propiedad del suelo de la propiedad del edificio, cada vez que el propietario cede el derecho de edificar. La convención debe transcribirse en los registros territoriales, para que la separación jurídica resulte completa. El propietario del edificio puede vender, hipotecar, arrendar. Una vez vencido el plazo, el propietario del suelo se hace dueño del edificio con pago de indemnización o sin ella, según se hubiese pactado.

Utilizando el nuevo régimen, la Municipalidad de Halle ha dado en arrendamiento varios terrenos de edificación al plazo de 70 años, vencido el cual deberán pasar los edificios a la Comuna mediante una indemnización equivalente a la cuarta parte del precio. La municipalidad de Leipzig ha puesto en práctica el mismo procedimiento. En cambio, la de Francfort, que había comprado muchos terrenos, prefirió darlos en arrendamiento por 60 años, con la cláusula

de adquirir el dominio de los edificios sin indemnización alguna.

Pero es sobre todo con ayuda de medidas fiscales que las municipalidades alemanas resolvieron combatir la especulación territorial. El mayor valor debía ir al tesoro municipal y no al bolsillo del propietario. Para conseguirlo emplearon tres impuestos: el impuesto sobre las mutaciones inmobiliarias, el impuesto sobre los terrenos, y el impuesto sobre el mayor valor.

En Prusia pagan las mutaciones el 1 % de impuesto a favor del Estado y del ½ al 1 ½ % a las municipalidades. Hay una variante que parece destinada al éxito. Berlín y Breslau aplican, por ejemplo, el ½ % a la propiedad edificada y el 1 % a los terrenos no edificados, en cada acto de mutación. La Municipalidad de Francfort formuló un proyecto, que fué rechazado, por el cual debía pagar la propiedad edificada el 1 ½ % y la no edificada el 3 %, con aditamento de tasas progresivas encaminadas a gravar el mayor valor creado entre las dos tasaciones. Con arreglo a la ley de 1893, pueden las comunas crear impuestos especiales y gravar las propiedades que se valorizan por efecto de un plan de alineación. Hase reprochado a esa ley el no haber tenido en cuenta, para la aplicación del impuesto, otras obras municipales como los tranvías, la iluminación, la pavimentación y los caños de salubridad. Pero tuvo, asimismo, amplio resultado. Lo revela el hecho de que los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria llegaron en algunas comunas al 50 % del monto total de sus ingresos.

Cuando Alemania tomó posesión del territorio chino Kiao Tcheou, el almirante Von Diederich, que tenía a su cargo la Gobernación de la nueva colonia, se propuso impedir que las grandes obras públicas que debían iniciarse de inmediato pudieran ser utilizadas como base de una especulación desordenada de los terrenos. A ese propósito económico, más que fiscal, respondió una ordenanza de 1898, que puede sintetizarse así: en cada venta de tierras corresponderá al tesoro gubernativo el tercio del mayor valor obtenido, previa deducción de las mejoras debidas al esfuer-

zo del propietario. No habiendo ventas, se cobrará el mismo impuesto sobre el aumento del valor que resulte de tasaciones administrativas, que se repetirán de 25 en 25 años.

No tardó en contagiarse la reforma de Von Diederich a la madre patria, y con una rapidez tan maravillosa, que doce años más adelante, en 1910, quedaba incorporado el nuevo impuesto a la legislación y a los procedimientos administrativos de 4.500 ciudades alemanas, que abarcaban la cuarta parte de la población total del Imperio. He aquí un extracto de las cláusulas más corrientes de las ordenanzas de las comunas alemanas:

El mayor valor consiste en el excedente del precio de venta comparado con el precio de compra. En defecto de compras y ventas, debe recurrirse a la comprobación del valor venal. Es necesario deducir del precio de venta el costo de las mejoras durables ejecutadas por el propietario, que hayan aumentado el valor del inmueble; los gastos a cargo del propietario por concepto de ejecución de obras públicas; el interés del dinero entre las dos mutaciones; y, tratándose de terrenos sin edificar, el equivalente del rendimiento que habría podido producir su edificación. La tasa, generalmente progresiva, oscila del 1 al 30 % del mayor valor.

La ley de febrero de 1911 suprimió los impuestos comunales y creó en su lugar un impuesto imperial sobre el mayor valor.

Ese impuesto recae sobre la propiedad inmueble y no simplemente sobre la tierra. El mayor valor gravado es la diferencia entre el precio de compra y el de venta, deducidas las contribuciones especiales sobre aperturas de calles y otras obras análogas, el interés del 4 % durante un plazo máximo de 15 años, los gastos de adquisición del inmueble y las mejoras de carácter permanente. El impuesto debe hacerse efectivo cada vez que se opera la trasmisión de un derecho a la propiedad inmobiliaria, tomándose, a falta de mutaciones, como precio efectivo de la propiedad, el vigente 40 años atrás. Están exentos los inmuebles cuyo precio no llega a 20.000 marcos si hay mejoras, y a 5.000 cuando no

las tienen. La tasa del impuesto puede llegar hasta el límite máximo del 30 % del mayor valor en forma progresiva. Cuando el mayor valor es del 10 %, el impuesto tiene el mismo porcentaje del 10 %, y la cuota aumenta a razón de 1 % por cada 20 % de mayor valor, mientras éste no pase del 190 %, y del 1 % por cada 10 % cuando exceda de ese nivel.

El Gobierno imperial eliminó del rubro "deducciones" la parte relativa a alquileres que hubieran podido producir los terrenos no edificados. Esa partida, que figuraba muy corrientemente en las ordenanzas comunales, constituía, según se dijo, un estímulo a la inutilización de los terrenos y, a la vez, un privilegio a los propietarios muy ricos que podían renunciar a la explotación inmediata de sus capitales.

El producto del nuevo impuesto fué distribuido así: el 50 % al tesoro imperial; el 40 % a las localidades; el 10 % al tesoro de los Estados.

REPERCUSION EN INGLATERRA

Data de 1909 la reforma territorial inglesa. Fué realizada bajo forma de cuatro impuestos.

El "undeveloped land duty". Grava los terrenos no edificados con medio penique por cada libra esterlina de valor territorial. Están exentos los terrenos agrícolas cuyo precio no pasa de 50 libras esterlinas por acre y asimismo los terrenos agrícolas poblados y trabajados por sus propios dueños cuando la fortuna de éstos no pasa de 500 libras esterlinas. Como resultado de tales franquicias, queda exonerada la mayoría de las tierras de labranza.

El "increment value duty". En caso de venta, constitución de derechos reales y arrendamientos de más de 14 años, se determina el valor territorial y sobre el excedente que resulta con relación al valor originario, exige el Fisco el 20 % o sea la quinta parte del aumento de valor. La ley llama valor originario al valor de la propiedad el 30 de abril de 1909, que se toma como punto de arranque para todos los cálculos. En cada oportunidad de pago, hay que tener

en cuenta los impuestos abonados anteriormente. Tratándose de propiedades inmovilizadas en el activo de las compañías, la cobranza del impuesto se verifica cada 15 años. Están exentos los aumentos de valor que no pasan del 10 %; los terrenos destinados a la agricultura, mientras no alcanzan precios más altos que el que determina esa misma explotación; las pequeñas propiedades ocupadas por sus dueños, no mayores de 50 acres y cuyo valor no exceda de 75 libras esterlinas el acre; y los terrenos destinados al sport.

El "reversion duty". Establece un porcentaje sobre el beneficio que recibe el arrendador, al recuperar la disponibilidad de su terreno. Para calcular ese beneficio se fija el precio del terreno a la conclusión del contrato, y se deduce el valor del mismo terreno al iniciarse el contrato y el costo de las mejoras debidas al propietario. Sobre el remanente cobra el Fisco el 10 %. Están exentos los terrenos agrícolas y los arrendamientos de menos de 21 años.

El "mineral rights duty". Establece un derecho del 5 % sobre el valor locativo de los terrenos de la industria minera.

Tienen estos cuatro impuestos un mismo punto de arranque para todos los cálculos a que dan lugar: el valor territorial en 30 de abril de 1909. Para determinarlo hubo que decretar la tasación de 11 millones de propiedades, operación que según anticipaba el Gobierno duraría cinco años, con un costo de dos millones de libras esterlinas. Se cita el caso de propiedades que no habían salido de manos de la misma familia desde la época de Guillermo el Conquistador!

ADAM SMITH COMO PRECURSOR DE LAS TEORIAS QUE PRECEDEN

"Las rentas territoriales urbanas y la renta ordinaria de la tierra" constituyen "el género de rendimiento que más fácilmente puede soportar un impuesto especial"... El impuesto sobre la renta territorial urbana "caerá enteramente sobre el propietario del suelo que actúa como monopolista", sin que "ningún género de industria pueda resultar desalentado", desde que "las rentas territoriales urbanas y las

rentas ordinarias de la tierra forman un rendimiento del que frecuentemente goza el propietario sin haber concurrido a producirlo con sus esfuerzos personales"... "La renta ordinaria de la tierra es frecuentemente debida, en parte al menos, al apoyo y atenciones del propietario", mientras que "las rentas territoriales urbanas, cuando exceden del valor ordinario del terreno, emanan enteramente de la buena administración pública y de la protección dispensada a las industrias de todo el país o a los habitantes de una región determinada".

Estos extractos de "Riqueza de las Naciones" se invocan frecuentemente como un evangelio por los partidarios, cada día más numerosos, del impuesto sobre el mayor valor y aun de los radicales que, con Henry George a la cabeza, pretenden transferir al tesoro público toda la renta territorial, mediante la bomba aspirante del impuesto.

CRITICA DE LAS TEORIAS DE LA NACIONALIZACION DE LA TIERRA Y DEL MAYOR VALOR

El régimen de la tierra deriva de razones exclusivamente económicas. Cada etapa del movimiento social consagra la fórmula que permite el más alto aprovechamiento de la Naturaleza por el hombre. La explotación en común resulta más fecunda cuando el trabajo es extensivo, cuando no hay que incorporar capitales, cuando no se requiere otro esfuerzo en el trabajador que el esfuerzo para utilizar los dones gratuitos o casi gratuitos de la Naturaleza. En cambio, una vez que el trabajo se intensifica, que hay que invertir muchos capitales, que hay que multiplicar el esfuerzo de producción, es el régimen de la propiedad individual el que mejor responde a la exigencia social de que la tierra produzca sus más altos rendimientos.

El mundo civilizado se encuentra todavía en la segunda etapa. Pero hay dos series de hechos que demuestran que en esta materia, como en tantas otras, la obra efectiva del progreso humano consiste en volver al punto de partida, por medio de la ciencia y con todo el bagaje de la técnica conquistada en el curso de los siglos.

En primer lugar, el constante crecimiento del dominio público, del dominio privado y del dominio industrial del Estado y de las Municipalidades, que constituye una de las características del mundo contemporáneo. Cada día el Estado y las Municipalidades ensanchan el campo de acción de esas tres formas del dominio colectivo, para dar satisfacción a ineludibles exigencias de la higiene pública, del abaratamiento de la vida, del progreso en todas sus manifestaciones y de la reducción de las cargas del impuesto.

Y en segundo lugar, el formidable movimiento de concentración de capitales y de brazos que se opera en toda la organización económica, reemplazando el esfuerzo individual por el esfuerzo colectivo, bajo forma de sociedades por acciones sometidas a un régimen administrativo que en nada difiere del régimen que el Estado y las Municipalidades trazan ahora a los dominios que administran. Y la sustitución del funcionario o mandatario público al funcionario o mandatario privado, no produce ni puede producir, en consecuencia, alteraciones sensibles en el funcionamiento económico. La revolución se ha producido en el propio dominio de la industria privada y, por lo tanto, ninguna sacudida puede temerse ya. Dentro del régimen de la concentración económica moderna, la dirección puede estar a cargo de empleados públicos o de empleados privados indistintamente, sin que la intervención de unos o de otros altere en lo mínimo la organización y el impulso. Un ferrocarril, una usina de energía eléctrica, un banco, que salen de mano de los directorios elegidos por los accionistas, para caer bajo el directorio designado por el Estado, pasan del régimen privado al régimen público sin saltos, sin solución de continuidad, sin modificar en ningún sentido el engranaje a que están sometidos.

La propiedad individual de la tierra no es un derecho natural. Es simplemente una etapa del movimiento económico, la forma de explotación que más conviene, en condiciones dadas, al interés general de la sociedad.

Tal es el concepto moderno de la propiedad y tal es también la manera de solucionar las controversias ardorosas a

que han dado y continúan dando lugar las teorías fiscales de Stuart Mill y de Henry George, los patriarcas del impuesto al mayor valor, actualmente difundido en el mundo, y de la nacionalización de la tierra, en simple período de incubación todavía. En realidad no son teorías diferentes, sino simples variantes de esta misma tesis fundamental: el valor de la tierra crece ante todo por efecto de las fuerzas de la Naturaleza y del concurso social y es injusto, en consecuencia, que ese aumento sea explotado por el individuo, en vez de aprovechar a la comunidad.

Pues bien: esa tesis fundamental, que arranca originariamente de los fisiócratas y de Ricardo, no encaja ya dentro del moderno concepto de la propiedad.

Cada día tiende a esfumarse la histórica renta agrícola de los siglos atrasados, bajo la triple influencia de la industrialización de la agricultura, del abaratamiento de los transportes y de la formidable competencia interna y externa que se establece en todos los mercados no aislados por el prohibicionismo.

El fenómeno de la renta no es, por otra parte, patrimonio de la tierra. Aparece en todos los demás campos de la actividad económica, y si la colectividad pudiera desconocer el derecho del individuo, a título de que la tierra es un agente natural y de que su renta emana del doble concurso de la Naturaleza y de la colectividad, con igual lógica tendría el Estado que absorber y anular al hombre mismo.

He ahí dos terrenos de diferente fertilidad: a igual trabajo, a iguales inversiones de capital, el uno produce dos veces más trigo que el otro. He ahí dos terrenos de igual extensión, emplazados el uno sobre importantes vías de comunicación o en los suburbios de la ciudad y el otro lejos de todo contacto directo o indirecto con los mercados. Los primeros se cotizarán a un precio cinco, diez o veinte veces más alto que los segundos. ¿Por qué ha de monopolizar el propietario la renta que en un caso emana de la fertilidad de la tierra y en otro de la acción del progreso social? No se armoniza más con la justicia que el agente natural fertilidad de la tierra y el aumento de valor emanado de la acción social, sean absor-

bidos por la colectividad en vez de aprovechar al monopolista particular? ¿Qué titulo puede invocar el ocupante de la tierra para llamarse propietario exclusivo de una cosa que él no ha producido, de un agente natural que existe en cantidad limitada y que, en consecuencia, debe pertenecer a toda la sociedad? ¿Qué título puede invocar para llamarse dueño de un aumento de valor que se ha producido simplemente porque la población se extiende, o porque la colectividad invierte fuertes cantidades en vías de comunicación o por cualquiera otra manifestación del progreso social?

Así argumentan los partidarios de la nacionalización de la tierra y de la imposición del mayor valor, de la escuela individualista o de la escuela socialista que, en esa campaña, empuñan las mismas armas. Los hechos son exactos, ¿pero acaso se trata de hechos que pertenezcan exclusivamente a la tierra?

He ahí dos hombres de diferente inteligencia. A igual trabajo, a iguales inversiones de capital, el uno tiene un rendimiento pecuniario doble o triple, y a veces 50 ó 100 veces más considerable que el otro. He ahí otros dos hombres de igual inteligencia, de igual potencia cerebral, ubicado el uno en un ambiente social que le permite obtener el máximum de cultura y condenado el otro a no salir del estancamiento del medio en que vive. ¿Por qué ha de monopolizar el individuo la renta que en el primer caso emana de un agente natural, como es el cerebro, análogo a la tierra; y que en el segundo emana de la acción del progreso social? Admitida la tesis de que la tierra debe volver a la colectividad, porque es un agente natural que existe en cantidad limitada; o admitida la variante de que la colectividad debe absorber por el impuesto el mayor valor futuro, a título de que ese mayor valor emana de la acción del progreso social, habría, pues, que ir con la misma lógica a la nacionalización de todos los hombres que se destacan y de todas las ganancias que saltan por arriba del nivel de las demás ganancias. El gran médico que gana centenares de miles de pesos porque actúa en una ciudad que aumenta considerablemente su clientela; el comerciante que, por vi-

vir en un gran mercado de producción y de consumo, realiza en una sola operación ganancias que ni en años enteros son capaces de obtener los comerciantes de aldea; el comprador de títulos mobiliarios públicos o privados que se valorizan rápidamente, ¿no explotan acaso el monopolio de un agente natural y el poder de un factor social de igual índole que los que enriquecen al dueño del terreno situado en los suburbios de una ciudad que crece?

Basta señalar estos extremos para persuadirse de que la teoría de la nacionalización de la tierra y la teoría de la nacionalización del mayor valor de la tierra, constituyen simplemente el primer paso de la absoluta anulación de la propiedad individual en todas y en cada una de sus manifestaciones.

"La economía moderna de las naciones en materia industrial y comercial, dice Wagner, adquiere un acentuado tono de especulación y muy amenudo de verdadero juego. Los beneficios del comerciante, del bolsista, del especulador, del jugador en tierras, agrandan cada día la cuota del rendimiento nacional o suma de los rendimientos particulares, que en todo o en parte no emanan del trabajo y que en el más favorable de los casos, sólo pueden considerarse como el resultado de una hábil explotación del medio ambiente común."

Si el hombre sólo es dueño de su trabajo y todo lo que no es obra del trabajo debe pertenecer a la colectividad, a título de agente natural o de resultado de factores sociales, ¿sobre qué cosas podría recaer la propiedad individual, una vez que desde la inteligencia que combina, hasta la materia y la fuerza que intervienen en las manipulaciones de la industria, todo emana de la Naturaleza y todo se utiliza por medio de una técnica que es la resultante de los progresos sociales? Tal es el peligro gravísimo de las teorías de Stuart Mill sobre el mayor valor territorial y de Henry George sobre nacionalización de la renta de la tierra, así como del movimiento fiscal que se ha desarrollado en Alemania bajo la acción de las municipalidades y en Inglaterra bajo el impulso de Lloyd George.

Otra faz del problema: Estalla una crisis política, comercial o industrial. Todos los valores, pero muy especialmente los territoriales, se deprecian fuertemente, llevando la ruina a centenares y millares de hogares. ¿No se trata de fenómenos económicos de la misma índole que los que se invocan para confiscar al propietario, en los períodos de suba, una parte de sus beneficios? En la encuesta levantada en 1895 por la "Rapid Transit Commission" de Nueva York, dijo uno de los declarantes, señalando los efectos del derrumbe de los precios, que a uno y a otro lado de las extensas avenidas estaban las tumbas de los propietarios. Y si el Estado no indemniza, como no debe indemnizar, en caso de depresión, ¿por qué ha de asociarse al propietario en caso de suba?

Decía frecuentemente Gladstone que el Ministro de Hacienda es un hombre que lleva en las manos una balanza, cuyos platillos están equilibrados por pilas de dinero. Con esa balanza en las manos, agregaba, tiene el Ministro que cruzar el bosque en plena oscuridad de la noche.

No es exagerado el símil, porque de todas partes surgen factores que impulsan a la multiplicación de los gastos públicos, a causa del ensanche de las necesidades, y para mantener el equilibrio es forzoso recurrir a los impuestos.

¿Qué más natural entonces que dirigirse con preferencia a las fuentes de rendimiento que más aprovechan de los enormes gastos que impone el progreso social? Por otro lado, tratándose de monopolios ¿qué más natural que la sociedad procure sustituirse al particular, cada vez que tiene los medios de hacerlo con ventaja para todos?

Pero las nuevas orientaciones fiscales deben armonizarse no con la teoría del trabajo, ya mandada retirar, sino con la teoría moderna que funda la propiedad en el interés social y justifica, en las distintas etapas del progreso indefinido de la humanidad, el régimen colectivo o el régimen individual de la tierra, por razones emanadas del más alto aprovechamiento de las fuerzas naturales.

¿Cuál es el régimen territorial que en la actual etapa histórica consulta mejor el interés social? O lo que es lo

mismo ¿cuál es el régimen que en la actualidad asegura los más altos rendimientos a la comunidad?

Plantear la cuestión es resolverla. Dentro de la actual organización económica, que perdura desde hace largos siglos, el factor económico más poderoso ha sido y continúa siendo el interés personal. El hombre trabaja tanto o más intensamente, cuanto mayor es el rendimiento que conquista para él y para los suyos. Suprímase el interés personal y la humanidad perderá también el estímulo que más vigorosamente la mantiene sobre el yunque del trabajo. Tal es el hecho real y positivo, sobre el cual podrán alzarse todas las protestas que se quiera, pero que actúa en la base misma de la vida económica. Desde entonces la nacionalización de la tierra o, por lo menos, de la totalidad de la renta que proclama Henry George, lo mismo que la nacionalización del mayor valor futuro que proclama Stuart Mill, deben ser rechazadas en nombre del interés social. Una y otra forma de nacionalización darían efectivamente por resultado la supresión del interés individual en todo lo que atañe al progreso territorial. El propietario tendría interés en que la tierra no se valorizara, por temor a los zarpazos del Fisco, y lo que hoy es fuente de provechos, que si llenan los bolsillos del propietario, mejoran también con no menos largueza la condición general de la organización económica y, por consiguiente, de la sociedad, se tornaría en apocamiento del espíritu de empresa y en foco de sentimientos retardatarios.

Tiene la sociedad un medio más llano de ir extendiendo el dominio colectivo, sin mengua del interés individual: la expropiación de los monopolios y, entre ellos, el monopolio de la tierra. Podrá discutirse si conviene o no la expropiación en tal o cual momento; pero lo que habrá que reconocer es que el pago de ese valor corriente al propietario, no es susceptible de infundir desalientos, ni de matar el ahorro, ni de sofocar el interés individual, como inevitablemente ocurriría con la aplicación de cualquiera de las teorías extremas de la nacionalización de la renta.

El porvenir será seguramente favorable a la nacionalización de la tierra, a la tierra del Estado y de las Municipalidades, concedida en arrendamiento a los particulares, mediante contratos que aseguren el enriquecimiento de las energías naturales. Y, para preparar ese mismo porvenir y promover la evolución gradual del régimen de la propiedad individual al régimen de la propiedad colectiva, será siempre de buena política que el Estado y las Municipalidades no se desprendan de una sola pulgada de las tierras que les pertenecen y que procuren al contrario aumentar gradualmente sus dominios.

Adviértase que el Uruguay hubiera podido realizar ampliamente ese desiderátum de la propiedad colectiva, sin las incesantes conmociones políticas que llenan las últimas tres cuartas partes del siglo XIX.

Ya nuestro primer gobierno constitucional había echado mano del recurso de la venta de las tierras públicas, cuando la Asamblea resolvió dictar normas generales sobre la materia. Mediante una primera ley de 1833 estableció para los campos de pastoreo la enfiteusis, sobre la base de arrendamientos a cinco años de plazo. Pero excluyó de ese régimen excelente y previsor las tierras que hubieran estado ocupadas por particulares durante 20 años, a fin de facilitar su venta inmediata. Por una segunda ley de 1835 amplió el derecho de los ocupantes. Y por otra ley más del mismo año autorizó al Poder Ejecutivo para vender las propias tierras dadas en enfiteusis, al precio mínimo de $ 500 la legua cuadrada.

Con esas tres leyes en la mano se encargaron los gobiernos de entonces y de los períodos subsiguientes de liquidar un patrimonio fiscal, que en marzo de 1835 era calculado oficialmente en 3.890 leguas cuadradas (de las 5.610 que abarcaba nuestro territorio) y al año siguiente y después de las ventas realizadas, en 3.245 leguas. De tan rico acerbo no quedan ya sino migajas, bajo forma de sobras de superficies enajenadas.

Con menos tempestades en nuestro escenario político, el Estado hubiera podido en la actualidad atender todas las

cargas del presupuesto, con el solo producto del arrendamiento de las tierras fiscales.

EL ABARATAMIENTO DE LOS ALQUILERES

La nacionalización del mayor valor, dicen los partidarios de esta tesis, es el medio de propender al abaratamiento de los rubros más esenciales de la vida. Contenida la valorización de la tierra, desde que el impuesto se encargará de absorber todo o parte de los aumentos de valor que no emanen de mejoras, bajarán de precio los productos y también bajarán los alquileres, como consecuencia de la exoneración de las construcciones.

Actúa, sin duda alguna, el impuesto territorial sobre los precios de la tierra, de los productos de la tierra y de los arrendamientos. Pero actúa como uno de los tantos resortes regidos por las leyes de la oferta y la demanda. Supóngase que la exoneración se produce en un período próspero, de crecimiento de la población, de ensanche de los medios de vida y de confort. Existirá en tal caso una fuerte demanda de viviendas y la eliminación del impuesto favorecerá principalmente al propietario. Supóngase, al contrario, que la exoneración se produce en un período de depresión, de estancamiento de la población, de restricción de todos los medios de vida. Existirá abundancia de casas desocupadas, con baja de alquileres, y la eliminación del impuesto aliviará la situación del propietario. En uno y otro caso podrá influir la existencia o ausencia del impuesto; pero la oscilación de los alquileres estará siempre regida por un factor más fundamental y más amplio: la ley de la oferta y la demanda. Supóngase otro caso: el monopolio que resulta de una ubicación en barrios o calles prestigiosas. La eliminación del impuesto favorecerá exclusivamente al rico capitalista que ha invertido allí sus caudales.

Hay quien agrega que la exoneración de las mejoras puede activar el movimiento de edificación y que desde entonces tiene el legislador un medio de propender al abara-

tamiento de los alquileres. Pero también en este caso se exagera grandemente la influencia del impuesto. El movimiento de edificación está regido por el movimiento de la población y la demanda de viviendas a que da lugar. Cuando la demanda crece, el capitalista edifica, mientras que se dirige a otras colocaciones cuando las casas vacías abundan.

Nuestra ley de Contribución Inmobiliaria grava las construcciones urbanas y el suelo con la cuota uniforme de 6 y ½ o|oo. Supóngase que un capitalista tiene el propósito de construir un edificio de $ 10.000. ¿Podrá ejercer influencia decisiva o determinante de sus resoluciones, la cuota anual de $ 65 que le impone la ley? Ciertamente que no, aunque lo contrario podría ocurrir si el impuesto fuera mucho más elevado de lo que es.

En Australia y en Nueva Zelandia ha sido utilizado el impuesto territorial como instrumento para conquistar diversos fines económicos: la subdivisión de los latifundios, con ayuda de una tasa progresiva que llega a gravar las tierras no destinadas a empresas industriales y comerciales con el 3 ½ %, tratándose de propietarios radicados en el país y el 6 % tratándose de propietarios ausentes; y el progreso de la edificación y la baja de los alquileres, con ayuda de la exoneración de las mejoras. Pues bien: los informes oficiales no arriban a conclusiones uniformes. La Dirección de Estadística de Nueva Gales del Sur atribuye el incremento de la edificación y la baja de los alquileres a la difusión del servicio de tranvías y sólo en parte mínima a la exoneración del impuesto territorial. A la misma conclusión llega "The First Commission of Taxation" cuando establece "que apreciada en conjunto la acción del impuesto territorial, no se descubre que ella haya ejercido efectos importantes sobre la generalidad de las tierras de las ciudades".

En el Canadá se aplica también el régimen de la exoneración con resultados variables: en algunas zonas han bajado los alquileres y en otras han subido.

Por un lado, pues, se ve que la exoneración del impuesto sobre las mejoras no tiene ni puede tener el efecto

general que le atribuyen sus partidarios. Cabe observar, por otro lado, que con la exoneración resultan más favorecidos los capitalistas urbanos que los propietarios rurales. La estadística oficial de Nueva Zelandia, correspondiente a las postrimerías del siglo XIX, demuestra, por ejemplo, que en las zonas rurales el valor de la tierra era de 57 millones de libras esterlinas y el de las mejoras sólo de 28 millones, mientras que en las ciudades cada una de esas dos categorías de valores oscilaba alrededor de 18 millones de libras.

La ley de Contribución Inmobiliaria del Uruguay exonera las mejoras rurales y grava las urbanas. En las zonas rurales sólo paga impuesto el valor de la tierra, con absoluta prescindencia de mejoras y plantaciones, mientras que en las zonas urbanas el impuesto recae sobre el valor de la tierra y sobre el valor de las construcciones. Esa exoneración de las mejoras rurales, que cuenta largos años de vigencia en nuestro país, se ha justificado siempre por consideraciones dignas indudablemente de ser atendidas: mientras que por regla general el propietario edifica en las ciudades con propósitos de lucro, y las obras construídas continúan teniendo un valor venal negociable; en las zonas rurales la edificación se hace simplemente con el propósito de mejorar las condiciones de la vida y de la producción, y la obra, una vez construida, lejos de ser fácilmente negociable, se considera como un valor muerto o casi muerto en los inventarios. Había conveniencia en no castigar con el impuesto al estanciero y al agricultor progresistas, y, por eso, el legislador resolvió exonerar las mejoras rurales.

En su proyecto de ley de Contribución Inmobiliaria para el ejercicio 1914 - 1915, procuró el Poder Ejecutivo extender el beneficio a las construcciones urbanas, con el propósito de promover el abaratamiento de los alquileres. Pero la ampliación quedó aplazada en virtud de las controversias a que había dado lugar. La tasa del 6 ½ o|oo a que actualmente está sujeta la tierra, habría subido al 10 o|oo como medio de evitar el descenso de la renta.

EL REGISTRO TERRITORIAL

Más eficacia que la exoneración de las mejoras urbanas, que en definitiva tendía a favorecer al capitalista, podrían tener la construcción de barrios económicos con destino a obreros y empleados y el saneamiento jurídico de la propiedad territorial.

El régimen de nuestras obligaciones hipotecarias a 30 años se presta admirablemente a la realización del primero de esos fines, y el legislador podría complementarlo con una forma racional de garantía del Estado, tanto más fácil cuanto que el Banco que monopoliza la cédula hipotecaria es actualmente una institución nacional.

En cuanto al saneamiento jurídico de la propiedad de la tierra, nada tan admirable y sencillo como el Registro Torrens, cuya fórmula ya hemos explicado al ocuparnos del derecho de propiedad.

El catastro permanentemente al día, sin sacrificios para el tesoro público; una garantía absoluta contra cualquier derecho real, sea de la naturaleza que fuere, siempre que no esté anotado en el Registro; la desaparición de los pleitos de que hoy están amenazados todos los propietarios, por razones de dominio o posesión; el abaratamiento de las trasmisiones por la supresión de los estudios que impone una titulación abultada y deficiente; la circulación rápida de la propiedad y la más rápida constitución de derechos reales; la consolidación del crédito territorial por el prestigio de las colocaciones hipotecarias.

Todo eso traería el Registro Torrens y es claro que al traer todo eso propendería a la mejor y más fácil repartición de la tierra, al incremento de la edificación y al abaratamiento de los alquileres.

Obra en las carpetas del Cuerpo Legislativo, desde hace largos años, un proyecto que adapta a nuestro medio disposiciones ya consagradas y prestigiadas por la experiencia de países de análoga organización económica.

Esa trescendental reforma podría ser preparada por un artículo de la ley de Contribución Inmobiliaria, que obli-

gase a todos los propietarios a llenar, en un día dado del año, un cuestionario con los datos principales para el estudio del problema territorial: ubicación, superficie edificada y no edificada, valor, rendimiento, contratos de arrendamientos, cargas hipotecarias, mensuras realizadas.

Hasta ahora se ha invocado simplemente, entre nosotros, que la reforma dejaría en la ruina al gremio de escribanos; que el Registro no basta por sí solo para asegurar la individualización y la identidad de los inmuebles; que la fórmula Torrens sólo puede admitirse como coronamiento de la obra más fundamental del catastro parcelario; que, para ser eficaz, debería ser obligatoria y entonces se obligaría a cada propietario a publicar los defectos de su título. Cuatro razones pobres, sin embargo.

La actual generación de escribanos tendría amplísimo trabajo. Disminuiría el número de las escrituras, pero surgiría, en cambio, la obra de saneamiento de la titulación que el cliente encargaría a su escribano.

Dentro del vicioso régimen actual, ni los escribanos ni los interesados se equivocan en la determinación exacta de la propiedad que se escritura. ¿Por qué habrían de aumentar las dificultades después del establecimiento del Registro? Uno de los antecedentes que el sistema Torrens exige al propietario es la mensura y ese antecedente obliga a precisar exactamente la ubicación del inmueble. Con establecer en la reglamentación que la mensura sólo podría hacerse previa citación de linderos, quedaría eliminado hasta el asomo de cualquier duda sobre el particular.

Es el catastro una operación extremadamente larga y extremadamente cara. Precisamente por eso se invoca la necesidad de su realización para aplazar de una manera indefinida el establecimiento del Registro Torrens. Por otra parte, desde que el registro se realiza a base de mensuras y cada modificación de la propiedad, por concepto de traslación de dominio y constitución de derechos reales, debe anotarse, ofrece también el sistema Torrens el medio de arribar a un catastro en permanente tren de renovación y ello sin sacrificios para el tesoro público.

Hay en Francia, escribe Henricet, 150 millones de parcelas distribuidas en 52 millones de hectáreas, según las matrices catastrales de 1871. La fiscalización está a cargo de 1.059 agentes. Aumenta todos los días el número de unidades parcelarias, en razón de que el propietario vende sus lotes sin averiguar si corresponden a tal o cual parcela catastral. Y como resultado final, las matrices rebosan de errores, en tal magnitud que un profesor de agricultura ha llegado a comprobar 2.200 en una sola comuna del Este.

Llegamos finalmente a la obligatoriedad. No hay necesidad de incluirla entre los elementos esenciales del sistema. Convenido que la ley establezca que una vez que tal propiedad haya sido registrada, sólo valdrán las anotaciones o constancias del Registro en todo lo que atañe al estado jurídico de ese inmueble. Pero la ley puede limitarse a declarar facultativa la inscripción inicial, respetando así los temores y aprehensiones del propietario. Vale la pena de decir, sin embargo, que la libertad de la inscripción inicial tiene que quedar muy limitada dentro del juego natural de la oferta y la demanda en el campo de los negocios. El comprador y el colocador de dinero se encargarían de empujar al propietario hacia el Registro, con la simple diversidad de precios y de intereses. Y entonces, aun cuando la ley declarase libre o facultativa la primera inscripción, el mercado se encargaría de darle carácter obligatorio.

XLVIII

La herencia

Admitida la propiedad individual de la tierra ¿es forzoso admitir también el derecho hereditario en su doble aspecto de facultad de testar y de acción para exigir una cuota parte en caso de sucesión intestada?

Para la escuela socialista de Saint Simón, el problema social es un problema de distribución o repartición de riquezas, y por eso preconiza la necesidad de la libre concurrencia y el triunfo de los más hábiles. "A cada uno, según su capacidad; a cada capacidad, según sus obras". Para la escuela socialista de Carlos Marx, en cambio, el problema social es un problema de producción. El obrero produce un mayor valor que se embolsa ilegítimamente el capitalista, cuando su monopolio le permite dictar los precios, o que se embolsa ilegítimamente el consumidor, cuando la concurrencia obliga al capitalista a bajar los precios. Pero ambas coinciden en el anatema contra la herencia. La primera, a título de que el derecho hereditario altera las condiciones de la lucha. La segunda, que desconoce el derecho individual en el caso del propietario originario, con mayor razón ataca al heredero de ese propietario, que ni siquiera tiene a su favor el título del trabajo.

En las etapas primitivas del desenvolvimiento humano la propiedad es de la familia, más que del individuo que la gobierna, ha dicho Stuart Mill. Todos los parientes y allegados concurren a la conservación, aumento y explotación

de la propiedad, y el derecho de testar resulta entonces un resorte extraño y hasta perjudicial a los intereses de la comunidad.

Más tarde la familia se disgrega. Los hijos apenas permanecen en el hogar de sus padres durante la minoría de edad, o mientras preparan su propio hogar. Y los colaterales quedan completamente desprendidos de la familia y de sus intereses.

Desaparecida la comunidad de vida, de trabajo y afecciones ¿puede mantenerse la comunidad, no ya dentro de su amplitud primitiva, pero al menos bajo forma de derecho a reclamar una parte de los bienes en caso de sucesión intestada?

El derecho de testar es una consecuencia indiscutible del derecho de propiedad. El que puede vender o donar una cosa en vida, tiene el derecho de disponer de ella en la misma forma para después de su muerte. Verdad es que el socialismo desconoce la legitimidad del título. ¿Cómo admitir que una persona que ha muerto continúe dictando órdenes bajo forma de testamento? Entre las dos maneras de disponer no hay ni puede haber, sin embargo, diferencias sustanciales. El testamento es un acto análogo a la donación que se cumple durante la vida del otorgante. Y si no lo fuera, habría que anular también la donación entre vivos una vez producido el fallecimiento del donante, puesto que la fecha en que se hace efectiva la donación no modifica la naturaleza del acto.

Pero si el derecho de testar es una consecuencia lógica del derecho de propiedad, no sucede lo mismo con el derecho de heredar en caso de sucesión intestada. Existe un vivo interés social en respetar ese derecho dentro de la línea directa de ascendientes y descendientes. Uno de los factores que más impulsan al trabajo y al ahorro, es el deseo de asegurar el bienestar de los hijos. Ningún interés económico puede invocarse, en cambio, para dar a los colaterales que exceden del segundo grado preferencia sobre la colectividad. A falta de herederos directos y de cónyuge y a falta de hermanos, la totalidad de los bienes de una sucesión intestada debería pasar a la comunidad en una forma que hi-

ciera prestigioso el pasaje, incorporando, por ejemplo, el nombre de los grandes propietarios a obras permanentes de utilidad social. Aún en vida, empieza a realizarse ya esa forma de reincorporación del ahorro a la fortuna nacional. Lo demuestran, con frecuencia, las donaciones de los multimillonarios de Norteamérica, con Carnegie a la cabeza.

UNA FORMULA IGUALITARIA

Partiendo de la explicación histórica dada por Stuart Mill, sostiene Herckenrath que el derecho del heredero es realmente un rudimento de etapas históricas anteriores, que los hombres continúan arrastrando penosamente, como el molusco que no consigue cambiar a tiempo su concha demasiado estrecha. La antigua familia patriarcal, que tuvo su último vestigio en la familia feudal, está ahora representada por la Nación y, entonces, cada miembro de la gran familia nacional tiene derecho a una parte de la fortuna. Abierta una sucesión, deberían repartirse los bienes entre todos los habitantes de la comuna respectiva. Actualmente, agrega, las tres cuartas partes de los hombres se encuentran comprometidos en una tarea que no se armoniza con su vocación. Trabajan de mala gana. La repartición directa de la herencia daría oportunidad a todos los talentos para desarrollarse. Y adviértase que la obra del talento no tiene límites. Los solos estudios, descubrimientos e invenciones de Pasteur, permitieron a la Francia rescatar con creces los cinco mil millones de francos pagados a la Alemania por concepto de indemnizaciones de guerra en 1870. Pues bien: ¿cuántos genios como Pasteur perecen miserablemente por falta de recursos? La frase de Beaumarchais — "habéis tenido el trabajo de nacer", es sólo exacta con relación a los hijos de millonarios. Los demás, tal vez, los mejor dotados, tienen que realizar los mayores esfuerzos del mundo para no morirse de hambre.

Del punto de vista moral, continúa el mismo autor, ha condensado Molière la argumentación contra la herencia, en este pasaje del Avaro: "Lo único que yo podría de-

ciros es que la familia es muy rica; que ya falta la madre; y que todos quedarían muy contentos si el padre muriera dentro de pocos meses". Y del punto de vista económico, el derecho hereditario destruye la energía y el amor al trabajo y, en cambio, promueve la prodigalidad y las deudas. Está en lo cierto Courcelle Seneuil cuando critica así el derecho de primogenitura de los ingleses: "Ha tenido el mérito, ya señalado por Johnson, de impedir que haya más de un imbécil por familia y de obligar a los hermanos menores a contar con ellos mismos, a esperar la fortuna de su propio trabajo, con evidentes ventajas para la producción y el progreso de la sociedad".

Es difícil imaginar una fórmula más peligrosa y contraproducente. Peligrosa, porque al atacar el régimen de la propiedad individual, en una de sus manifestaciones más importantes, mata el espíritu de ahorro y el impulso económico a que debe la humanidad actualmente los enormes capitales de que emanan todos sus progresos. ¿Seguirían acaso amontonando fortuna los hombres para que a su muerte hicieran con ella un festín todos los habitantes de la comuna, como lo proclama la fórmula socialista de que nos ocupamos? Contraproducente, porque el vecindario estaría con la atención fija en esos repartos eventuales, sacrificando los hábitos de trabajo a las loterías hereditarias, con sus inevitables algazaras en la masa proletaria y en la legión de los que no trabajan porque todo lo esperan de la beneficencia pública.

Las desigualdades sociales pueden y deben ser combatidas por medios más racionales: una amplísima difusión de la enseñanza gratuita en todos sus grados y variedades; una legislación protectora del obrero, que solucione los problemas del salario, del horario, del seguro, de la vivienda, del mejoramiento de la vida en general; un plan de ensanche del dominio colectivo, a base de expropiaciones y de monopolios industriales, que permita a la colectividad, a la vez que abaratar ciertos artículos, suprimir o disminuir impuestos perjudiciales y ejecutar grandes obras de progreso.

EL IMPUESTO EN ESPECIE

Concede la ley uruguaya dos años de plazo para el pago de los derechos fiscales, cuando se trata de sucesiones principalmente constituidas por bienes raíces de difícil realización. El heredero debe pagar en tal caso un interés del 6 %. La ley italiana amplía el plazo a 4 años, con el interés del 3 y ½ %. Cuando muere el jefe disminuyen los medios económicos de la familia y hay que dar largas a la recaudación para no aumentar la intensidad del desastre. El Fisco tiene tanto interés como el heredero en que el impuesto se pague sin el sacrificio del capital que debe soportar su peso. Pero también debe procurar el legislador que el impuesto pueda cancelarse con el capital y no con el rendimiento cada vez que el contribuyente encuentre preferible esa forma de pago. Resultarían dos grandes ventajas: para el contribuyente, desde que se le facilitaría muchas veces la tarea de cancelar su deuda con un mínimo de gastos; para la comunidad, en cuanto se promovería el ensanche de la riqueza colectiva de una manera gradual y persistente, sin atentar contra el derecho de propiedad y sin asumir compromisos cuantiosos que tendrían que traducirse en nuevos impuestos.

Si como todo inclina a suponer, la sociedad económica moderna entra ya en una etapa intermediaria entre la propiedad individual y la propiedad colectiva de la tierra; forzoso será reconocer que el impuesto sucesorio suministra una oportunidad única para tender un puente entre ambos regímenes, de altas proyecciones si la ley declarase a la vez inenajenables, como debería hacerlo, los terrenos y construcciones que pasasen al dominio fiscal.

XLIX

Patentes de Giro

Nuestra legislación de Patentes de Giro grava los beneficios de la industria, del comercio y de las profesiones liberales.

No puede deducirse de ahí que todos los demás beneficios estén exentos de cargas fiscales. El papel sellado y el timbre hieren otros rendimientos o beneficios, quitando parcialmente al impuesto de patentes el carácter antipático de carga exclusiva sobre aquella parte de la población que contribuye en primera línea a la acción de los progresos sociales. Y decimos parcialmente, porque sólo con ayuda de un impuesto amplio y general sobre todos los rendimientos es que se conseguiría el desiderátum de la proporcionalidad y de la equitativa distribución de la carga.

El legislador uruguayo se ha inspirado en la legislación francesa, cuyos lineamientos fundamentales, en materia de patentes, pueden condensarse así: *a*) los beneficios lejos de ser iguales en todas las industrias, presentan diferencias importantes al primer golpe de vista y pueden, en consecuencia, servir de base a una clasificación de industrias; *b*) los beneficios de un mismo gremio guardan de ordinario cierta proporción con la población de la localidad en que la industria se ejerce; *c*) también guardan cierta relación esos beneficios con la importancia de los locales destinados al ejercicio de la industria, con la cantidad de máquinas y con el número de empleados; *d*) los beneficios tie-

nen, finalmente, cierta relación con el alquiler personal que paga el industrial, debiéndose presumir que el que se aloja mejor es porque obtiene mayor suma de rendimientos.

Son cuatro signos o presunciones de una gran relatividad y que dejan mucho que desear examinados individualmente. El primero, porque no es raro encontrar una industria de inferior categoría que reditúe más que las de categoría superior. El segundo, porque los establecimientos industriales que no venden directamente al consumidor, sino que se valen de intermediarios, pueden alejarse sin peligro de los centros de población. El tercero, porque un local pequeño, pero de activo movimiento, puede ser fuente de mayores ganancias que otro grande en que se marche perezosamente. Y el cuarto, porque el alquiler más o menos elevado que pague por su domicilio un industrial, puede provenir en muchos casos del número de personas de su familia y del confort que le impongan sus hábitos personales. Pero dentro de la extrema relatividad de los medios de prueba, suministran esos y otros signos complementarios una excelente base de juicio o apreciación al legislador.

Nuestra ley de Patentes de Giro establece 45 categorías de patentes con cuota fija, desde la de $ 5 hasta la de $ 50.000. La cuota más baja es la que corresponde a los vendedores ambulantes en general. Entre las de $ 1.000 para arriba se destacan las casas de bailes públicos, con $ 2.000; los cafés y despachos servidos por camareras, con $ 2.500; los tiros a la paloma, con $ 3.000; las casas de remates de carreras, con $ 6.000; las casas en que se jueguen quinielas de pelotas, con $ 20.000; y las de quinielas de billar, con $ 50.000. Se trata en esos casos de sanciones o cortapisas morales, más que de aplicaciones fiscales. Entre las patentes verdaderamente fiscales de alta gradación, figuran las barracas de productos ganaderos y agrícolas, que pagan $ 1.000; las empresas de iluminación a gas, $ 2.500; las empresas de tranvías a tracción eléctrica, $ 6.000; el Ferrocarril Central, $ 12.000; los bancos e instituciones de crédito, $ 15.000.

En otros casos la patente, en vez de ser fija para todos los individuos o empresas del mismo gremio, es graduada.

Así los bancos e instituciones de crédito pueden ubicarse entre la categoría 30, de $ 1.500 y la categoría 40, de $ 15.000; las casas de cambio, entre la categoría 15, de $ 150 y la 21, de $ 400; las confiterías, entre la categoría 2, de $ 10 y la 30, de $ 1.500; los despachantes de Aduanas, entre la categoría 19, de $ 300 y la 31, de $ 2.000.

Para determinar la categoría aplicable a cada establecimiento, recurre la ley a algunos de los elementos de juicio de que antes hemos hablado, como medio de aproximarse a las utilidades presuntas. Las casas de comercio, en general, están sujetas al 1 % sobre el capital en existencias, debiendo tenerse en cuenta, además, la ubicación de los establecimientos en zonas comerciales de preferencia, el valor locativo y el número de dependientes. En las fábricas y talleres se toman en cuenta la producción, el capital, la importancia de las maquinarias, la potencialidad de los motores y el número de los operarios.

La clasificación de los negocios, industrias y profesiones, se realiza administrativamente, con apelación ante un jurado compuesto, en Montevideo, del Director de Impuestos Directos, un delegado de la Cámara de Comercio, un delegado de la Cámara de Industrias, y dos comerciantes y un industrial designados por el Poder Ejecutivo de una lista de 20 de los mayores contribuyentes; y en los departamentos, del Administrador de Rentas, el Intendente Municipal, el gerente de la sucursal del Banco de la República y un industrial y dos comerciantes designados por el Poder Ejecutivo en la misma forma que en Montevideo.

He aquí las principales cifras de los cuadros estadísticos de los últimos 18 años.

MONTEVIDEO.

AÑOS	Número de contribuyentes	Número de dependientes	Número de obreros	Valor locativo de los edificios	Capital declarado
				$	$
1913	15.953	11.668	18.083	470.248	76:761.132
1915	16.393	7.815	9.673	463.423	29:953.800
1920	14.607	10.450	14.112	471.037	49:540.483
1925	17.767	13.901	29.447	1:165.131	87:222.084
1930	20.035	14.966	26.170	763.780	92:876.365

DEPARTAMENTOS DEL LITORAL E INTERIOR.

AÑOS	Número de contribuyentes	Número de dependientes	Número de obreros	Valor locativo de los edificios	Capital declarado
				$	$
1912-13	16.721	6.279	8.624	104.868	24:961.203
1914-15	14.940	7.156	10.114	121.394	21:793.870
1919-20	16.678	8.046	11.599	396.430	29:492.184
1925	20.532	8.414	9.254	470.481	33:932.627
1930	24.352	9.877	9.335	740.196	33:717.605

Son enormes las ocultaciones, especialmente en el rubro del capital declarado. El fundador de la Estadística Nacional, don Adolfo Vaillant, calculaba, en su tiempo, que para aproximarse a la verdad había que triplicar la cifra de los capitales declarados. En la actualidad la ocultación es más grande que entonces, porque hay mayor temor al impuesto y no bastaría la triplicación para aproximarse a la realidad.

El impuesto de patentes es una de las tantas formas del impuesto general sobre el rendimiento, y para darle su verdadero desarrollo habría que ir a la revisión fundamental de nuestro sistema tributario, en la forma que veremos más adelante.

L

El impuesto general sobre el rendimiento

Cada habitante debe contribuir al pago de los gastos públicos, sobre la base de la remuneración que percibe por su trabajo, por su capital o por el agente natural que monopoliza. Y ningún impuesto abarca tan ampliamente esa base, como el impuesto general sobre el rendimiento. ¿Pero cómo determinar la importancia de los rendimientos? Es forzoso recurrir a uno de estos tres procedimientos: la declaración del contribuyente, que es fuente de inevitables ocultaciones; la inquisición fiscal, llena de peligros en cuanto obliga a descorrer el velo del proceso económico privado; las presunciones indicativas de la magnitud de los rendimientos, que son siempre incompletas y que están expuestas a los más graves errores.

EN INGLATERRA

El income-tax, que implantó el gran ministro Pitt, como fuente de recursos para hacer frente a la guerra napoleónica, continúa siendo el modelo del impuesto general sobre el rendimiento.

Tal como fué establecido y modificado en el curso de los primeros años de su funcionamiento, se compone de cinco impuestos independientes, con las siguientes denominaciones: Cédula A, que comprende los rendimientos de la

propiedad territorial; cédula B, que abarca los rendimientos de la explotación de la tierra; cédula C, que grava los intereses y dividendos de los fondos públicos; cédula D, que comprende los beneficios comerciales, industriales y profesionales; cédula E, que grava el sueldo de los empleados y funcionarios.

Para la determinación del monto de la materia imponible, actuaban primitivamente comisarios locales elegidos por los contribuyentes en la misma forma que los miembros del Parlamento. Tenían carácter honorario. Juraban el mantenimiento del secreto. Estaban facultados para llamar uno por uno a los contribuyentes y exigirles declaraciones verbales o escritas bajo juramento. Designaba, a la vez, el Fisco agentes encargados de asesorar a los comisarios y de apelar en los casos dudosos ante magistrados especiales.

En la actualidad el income-tax se paga sobre la base de declaraciones anuales que firman los contribuyentes al pie de formularios impresos. Los comisarios locales examinan y corrigen esas declaraciones y pasan el expediente a los agentes fiscales del Estado, quienes también pueden hacer correcciones.

En la cédula A, que corresponde a los rendimientos de la propiedad territorial, el impuesto debe abonarse por el ocupante. El arrendatario tiene facultad para retener del precio del arrendamiento la cuota que anticipe por ese concepto. Cuando la propiedad está hipotecada el propietario territorial paga el impuesto sobre el capital prestado y exige el reembolso en forma análoga al acreedor hipotecario. En la cédula B, relativa a los rendimientos que emanan de la explotación de la tierra, la ley presume que el beneficio de la explotación equivale a una parte determinada del precio del arrendamiento: la mitad en Inglaterra y el tercio en Escocia. Si es el propietario mismo quien explota, tiene él que pagar el impuesto, independientemente de lo que le corresponde por concepto de la cédula A. En las cédulas C y E, relativas a intereses y dividendos de fondos públicos y a sueldos, la determinación de la materia imponible se hace de oficio por los agentes fiscales, sin necesidad de la previa

declaración de los contribuyentes. En la cédula D, relativa a los rendimientos comerciales, industriales y profesionales, existen comisarios especiales reclutados en el personal de la Administración de Timbres y Registros, con facultad para recibir la declaración de aquellos contribuyentes que no quieren que los comisarios locales se enteren del estado de sus negocios.

Están exentos del income-tax los rendimientos que no exceden de 160 libras esterlinas al año, y están aliviados o favorecidos con cuotas más bajas los que no pasan de 700 libras. La ley acuerda, además, deducciones por concepto de alquileres de fincas desocupadas, impuestos, primas de seguros de vida, gastos de reparaciones de edificios y maquinarias y créditos incobrables.

No podía el income-tax escapar al espíritu reformista de Lloyd George. Y ha recibido, en consecuencia, la incorporación de dos disposiciones de importancia. Por la primera se establece un plan de rebajas en la tasa del impuesto a favor de los rendimientos que emanan de la actividad personal. No distinguía absolutamente el income-tax entre los rendimientos temporarios y los rendimientos permanentes. Gracias a Lloyd George los rendimientos que emanan de la actividad personal gozan ahora de una rebaja del 25 %, a condición de que no excedan de 2.000 libras esterlinas al año, y de un porcentaje menor cuando no pasan de 3.000 libras. Por la segunda se establece un impuesto aditivo, de carácter global, sobre todos los rendimientos que en conjunto excedan de cinco mil libras esterlinas al año. El income-tax había existido siempre bajo forma de cinco impuestos separados y proporcionales, que se hacían efectivos en sus respectivas fuentes. Después de la reforma de Lloyd George, el contribuyente que ha satisfecho ya los impuestos que corresponden a las cédulas, está obligado a pagar, además, un impuesto adicional cuando el conjunto de sus rendimientos excede de 5.000 libras esterlinas al año. Se trata de un impuesto progresivo sobre una categoría de contribuyentes.

El income-tax se cobra bajo forma de peniques por libra esterlina de rendimiento. Tiene la libra 240 peniques y la ley fija el número de peniques por cada libra que gana el contribuyente, En su origen osciló del 5 a 10 %. Posteriormente la oscilación ha sido del 2 % al 6 ½.

Por su enorme elasticidad es el income-tax una de las principales palancas del régimen financiero inglés. Gladstone decía que era "una máquina de gigantesca potencia, que permitía la ejecución de las más grandes obras nacionales". "Yo reconozco, escribía a su turno Hicks Beach, que el impuesto sobre las sucesiones constituye una tabla de salvación para el Ministro de Hacienda; pero debo agregar que cuando sopla tempestad el barco en que pueden salvarse el Ministro de Hacienda y el país, no es el impuesto sobre las sucesiones, sino el income-tax".

EN ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos recurrieron al income-tax, por tiempo determinado, durante la guerra separatista. Y al finalizar el siglo XIX, volvió a votarlo el Congreso en la misma forma, con la tasa del 2 %. Pero esta vez la Corte Suprema declaró que la ley era inconstitucional, porque exoneraba los rendimientos inferiores a 4.000 dólares. Hubo una enérgica campaña, con tal motivo, en la que llegó hasta pedirse la reforma constitucional. Y finalmente, consiguieron los promotores del movimiento que el income-tax quedara incorporado al sistema norteamericano, mediante la ley de octubre de 1913, inspirada en el triple propósito de enjugar el déficit causado por la rebaja de la tarifa de importación, de compensar la carga de los impuestos de consumo sobre el pobre y de gravar diversas masas de riqueza que no pagaban su justo impuesto, según así se dijo en el curso de la sanción de la ley.

El income-tax norteamericano recae sobre todos los rendimientos que emanan de sueldos, de servicios personales y profesionales, de empleos y ocupaciones, de negocios y de transacciones mobiliarias e inmobiliarias. Tienen que

pagarlo todos los ciudadanos, estén o no domiciliados en su país, los extranjeros que residen en los Estados Unidos, y, finalmente, los mismos extranjeros no residentes, por los rendimientos de los bienes y valores radicados en Norte América. Están exentos los rendimientos que no alcanzan a 3.000 dólares al año. La ley considera que es el "mínimum de una vida confortable" en Estados Unidos. Tampoco pagan los rendimientos que provienen de títulos de la Deuda Pública. Grava la ley a los individuos y a las sociedades o corporaciones. Como medio de evitar una doble imposición, tiene sin embargo el contribuyente el derecho de deducir de su rendimiento el monto de los dividendos sociales ya gravados.

Dos tasas existen en Estados Unidos. La primera de ellas, llamada "normal-tax", es un impuesto proporcional del 1 %. La otra, "addicionnal-tax", es un impuesto progresivo, cuyo porcentaje oscila del 1 al 6 % de los rendimientos, Aplícase la forma proporcional a cada uno de los rendimientos sometidos al impuesto. La forma progresiva se aplica, en cambio, al rendimiento global, es decir, al conjunto de los rendimientos ya gravados individualmente, como en el income-tax inglés.

Para la percepción de la tasa proporcional del 1 %, la ley norteamericana se dirige a las fuentes de los rendimientos más que a los contribuyentes. Todas las personas o sociedades que ejercen algún contralor o que perciben entradas o que atienden el pago de las ganancias, provechos, o rendimientos fijos o periódicos de individuos sometidos al impuesto, están obligados a deducir o retener la cuota anual del 1 % sobre los intereses, rentas, sueldos, salarios, primas, anualidades, indemnizaciones, remuneraciones, emolumentos, ganancias, provechos y rendimientos fijos de cualquier categoría que excedan de 3.000 dólares al año. Cuando se trata de intereses o dividendos pagaderos fuera de los Estados Unidos, la dedución del 1 % debe efectuarse sobre cualquier cantidad, sea cual fuere su importancia, pues entonces queda derogado el mínimum no imponible de 3.000 dólares. Sólo deja de aplicarse el impuesto en el caso de di-

videndos de acciones de sociedades que están directamente gravadas por el income-tax y en el caso de intereses o de hipotecas que pertenecen a capitalistas extranjeros no radicados en Estados Unidos. En resumen, pues, la regla de percepción que consiste en dirigirse a la fuente de que emanan los rendimientos, se aplica en los Estados Unidos a todas las personas o sociedades por cuyo conducto se distribuye el dinero a los contribuyentes. Sólo exige la ley que se trate de sumas de dinero con destino a pagos fijos o que puedan ser determinados. Cuando los rendimientos no son fijos o ciertos o no se pagan en épocas determinadas o son irregulares en cuanto a su monto o a la época del pago, entonces la regla no se aplica.

Para la percepción de la tasa global y progresiva de la ley se dirige, en cambio, al propio contribuyente, con prescindencia de la fuente de que emanan los rendimientos. Todo individuo que percibe rendimientos que pasan de 3.000 dólares al año, está personalmente obligado a declarar el monto de sus entradas ante el recaudador del distrito, bajo pena de multa de 20 a 1.000 dólares y un aumento del 50 % en la cuota del impuesto. La declaración debe hacerse en un día fijo del año (1º de mayo). La falsedad es casitgada con multa de 2.000 dólares o prisión de uno a dos años. Tiene el recaudador el derecho de exigir los libros, registros, testimonios y declaraciones juradas que estime necesarios.

NUEVA ZELANDIA

Ha separado el legislador de Nueva Zelandia los rendimientos que emanan de la tierra, de los rendimientos que emanan de otras fuentes, gravando a los primeros con el *land-tax* y a los segundos con el *income-tax*.

El land-tax grava la tierra y las hipotecas que sobre ella pesan. Pero grava la tierra pelada, con absoluta prescindencia de construcciones y mejoras. Es de escala progresiva. Para evitar recargos abusivos, la ley acuerda al propietario el derecho de ceder al Fisco el inmueble por su afo-

ro oficial. Y, a su vez, tiene el Fisco el derecho de quedarse con el inmueble mediante una bonificación del 10 %, cuando el contribuyente no acepte el avalúo oficial.

Su tasa ha sido alzada en diversas oportunidades, bajo la presión de las exigencias de la campaña contra los latifundios, hasta llegar en 1910, con relación a las tierras no destinadas a empresas industriales o comerciales, al 3 ½ % tratándose de propietarios domiciliados en el país y al 6 % tratándose de propietarios ausentes.

El income-tax establece un límite no imponible de 300 libras esterlinas. Su tasa ha llegado al 5 % en ciertas oportunidades.

EN ALEMANIA

La legislación prusiana, que es la más avanzada de Alemania, establece un impuesto general sobre los rendimientos y un impuesto general sobre las fortunas.

Para el pago del primero existen categorías basadas en la importancia de los rendimientos. Los contribuyentes son distribuídos en esas categorías por comisiones que emanan principalmente de la autoridad municipal. En caso de apelación actúan comisiones de distrito designadas por las representaciones provinciales. Sólo están habilitadas las comisiones clasificadoras para recabar informes. En cambio, las de apelación pueden exigir libros, títulos, contratos y declaraciones juradas. El impuesto, que es ligeramente progresivo, oscila del 2 ½ al 4 %.

El impuesto sobre la fortuna, complementario del impuesto sobre el rendimiento, grava con el ½ o|oo todos los patrimonios que exceden del mínimum que fija la ley.

EN FRANCIA

Desde mediados del siglo XIX se venía trabajando activamente en Francia, a favor del impuesto general sobre el rendimiento.

El proyecto inicial, en que colaboró De Parieu, creaba un jurado compuesto por el juez de paz, el director del Registro, un agente de las contribuciones indirectas, un miembro del Tribunal de Comercio, un miembro del Consejo Municipal y un receptor de contribuciones directas. Ese jurado tenía el encargo de asesorar al Consejo de Prefectura en la tasación de los rendimientos. El contribuyente sólo era oído en caso de reclamo.

Al finalizar el siglo, el gabinete de Bourgeois volvió a plantear la reforma tributaria sobre la base del establecimiento de un impuesto aplicable a todos los rendimientos. La declaración del contribuyente era previa. En las comisiones avaluadoras entraban el Maire, los consejeros municipales y los receptores de contribuciones directas, y en los jurados de apelación, los concejeros generales de distrito. Señala esta segunda iniciativa el punto de arranque de una vigorosa campaña, cuyas conclusiones concretó finalmente así el Ministerio Caillaux:

Supresión de la contribución territorial, incluídos tierras y edificios; supresión de la contribución personal y mobiliaria; supresión de la contribución de puertas y ventanas; supresión del impuesto de patentes; creación de un impuesto general sobre el rendimiento, bajo forma de cédulas o impuestos especiales calcados en el income-tax (rendimientos de la propiedad edificada; rendimientos de la propiedad no edificada; rendimientos de los capitales mobiliarios; beneficios comerciales, industriales y profesionales; beneficios de la explotación agrícola; rendimientos de empleos públicos y privados; rendimientos de las profesiones liberales), con tasas diferenciales que oscilaban del 3 al 4 %; establecimiento de un impuesto global complementario sobre los rendimientos superiores a 5.000 francos al año.

Dos leyes de gran importancia surgieron como consecuencia de esa campaña, ambas para entrar en vigencia el 1º de enero de 1915.

La de marzo de 1914, que estableció el 4 % sobre el rendimiento de la propiedad territorial no edificada (debiendo revisarse los avalúos cada 20 años); sobre el rendi-

miento de la propiedad territorial edificada; sobre el rendimiento de los capitales mobiliarios bajo forma de acciones y obligaciones de sociedades francesas y extranjeras, rentas, obligaciones u otros papeles públicos procedentes de las colonias francesas o de los gobiernos extranjeros.

Y la de presupuesto general de gastos y recursos de julio del mismo año, que creó un impuesto global sobre todas las personas que tienen su residencia habitual en Francia y que perciben más de 5.000 francos anuales por rendimiento neto de propiedades, capitales, ejercicio profesional, sueldos, salarios, pensiones, rentas vitalicias u otros conceptos lucrativos.

He aquí las grandes líneas del impuesto global:

Cada jefe de familia debe agregar a su rendimiento propio el rendimiento de los parientes que habitan con él. Los contribuyentes están obligados a declarar anualmente, por escrito, el monto de su rendimiento global. Los agentes fiscales pueden verificar la exactitud de esa declaración, sobre la base de los datos y elementos de juicio existentes en las oficinas públicas, pero no tienen el derecho de exigir la presentación de actas, libros o documentos. En caso de desacuerdo se recurre a la vía contenciosa. El contribuyente casado goza de una deducción de 2.000 francos. Todo contribuyente tiene derecho, además, a una deducción de 1.000 francos por cada persona que viva a sus expensas, si el número de esas personas no excede de cinco, y de 1.500 francos por las que excedan. Pero con un límite: la mitad de la cuota tributaria.

El impuesto se calcula computándose por 1/5 la fracción de rendimiento comprendida entre 5.000 y 10.000 francos; por 2/5 la fracción comprendida entre 10.000 y 15.000 francos; por 3/5 la fracción comprenida entre 15.000 y 20.000 francos; por 4|5 la fracción comprendida entre 20.000 y 25.000 francos; e íntegramente por el excedente del rendimiento. A las cantidades así determinadas se les aplica la tasa del 2 %.

SE VA GENERALIZANDO EL IMPUESTO PROGRESIVO

Tiende, pues, a generalizarse el impuesto sobre el rendimiento, en su doble fórmula de cédulas o impuestos especiales que gravan los rendimientos en su fuente de origen, sobre la base de un mínimum no imponible; y del impuesto global que grava ciertas categorías de contribuyentes que ya han pagado impuestos cedulares y que por ser acomodados y ricos deben abonar un tributo complementario.

LA REVOLUCION FRANCESA Y EL IMPUESTO PROGRESIVO

Describe Vauban el régimen fiscal de la monarquía francesa:

"La envidia y la animosidad regulan la proporción del impuesto", y para escapar a la iniquidad "es necesario ocultar tan absolutamente la holgura, que hasta los propios vecinos no puedan sospechar su existencia; hay que privarse hasta de lo necesario a fin de no aparecer como acomodado; el desgraciado contribuyente está obligado a preferir sin vacilaciones la pobreza, a un bienestar que luego de haberle costado muchos sacrificios, apenas sirve para sentir más vivamente la desgracia de perderlo bajo la denuncia de la envidia o de la mala voluntad del vecino".

"La costumbre antigua — decía el arzobispo de Sens a Richelieu — era que el pueblo contribuyera con sus bienes, la nobleza con su sangre y el clero con sus plegarias".

Contra estas iniquidades fiscales tenía que alzarse y se alzó la Constituyente Francesa. Oigamos su famosa proclama de 1791:

"Supresión de los impuestos del viejo régimen que recaen sobre las personas y no sobre las cosas, provocando fatalmente la arbitrariedad y la inquisición. ¡Ni tallas, ni diezmos, ni capitaciones! ¡Nada de sospechas de fraudes, de inquisiciones, de vejaciones insoportables para el hombre libre! Desde hoy en adelante *igualdad de todos los ciu-*

dadanos ante el impuesto y, en consecuencia, supresión absoluta de arbitrariedades e inquisiciones".

Pero los jacobinos proclamaban la destrucción de las grandes fortunas, mediante el fuerte gravamen al rico y la completa exoneración del pobre. Sus clubes y sus diarios decían que el hombre del pueblo, dotado de todas las virtudes, debía escapar a las cargas fiscales, mientras que el rico acomodado, que alimentaba malos designios contra el nuevo orden de cosas, debía soportar la totalidad de los gastos y pagar, además, fuertes contribuciones que lo colocaran en la imposibilidad de dañar. Uno de sus más influyentes diarios, "Les Revolutions de París", decía a fines de 1792: "Todos los hombres que gozan de lo superfluo deben ser reputados, en épocas de revolución, como enemigos secretos o declarados del gobierno popular".

Bajo la presión de esta propaganda decretó la Convención el *impuesto progresivo*. Era una reacción contra el programa de la Constituyente y contra uno de los dogmas de la Declaración de los Derechos del Hombre, según el cual "para el mantenimiento de la fuerza pública y para hacer frente a los gastos de la administración, era indispensable una contribución común... *igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades*".

Robespierre se encargó bien pronto, sin embargo, de proclamar y hacer triunfar la fórmula igualitaria. "En vez de inscribir en la Constitución, decía, distinciones odiosas, es necesario proclamar la obligación honorable de que todos los ciudadanos deben pagar la contribución". Y la propia Convención reincorporó en 1793 el principio de que "ningún ciudadano debe estar exonerado de la honrosa obligación de concurrir al pago de las cargas públicas".

Fundando su nueva tesis, decía Robespierre a los que seguían pidiendo exenciones y escalas progresivas a las fortunas: que era necesario que todos reaccionaran, como reaccionaba él mismo, contra el error de que el pobre no debe pagar impuesto; que si la miseria fuera motivo suficiente para escapar a las necesidades de la patria, habría que decretar "el envilecimiento de la parte más pura de la Na-

ción", dando así a los ricos oportunidad para constituir una nueva oligarquía dominadora.

Hubo todavía lucha. La Convención, luego de seguir a Robespierre, sancionó nuevas fórmulas tributarias que eximían al que sólo gozaba de lo necesario y que aplicaban la escala progresiva a los demás. Pero la regla igualitaria de justicia tenía que resultar y resultó, efectivamente, más duradera que el privilegio.

LA CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS CONTRA EL IMPUESTO PROGRESIVO

Cuando el Congreso norteamericano decretó el income-tax de 1894, la Corte Suprema se apresuró a declarar la inconstitucionalidad de la ley. He aquí los fundamentos de sus famosas sentencias de abril y mayo de 1895:

"Es inaplicable la ley, porque viola el principio constitucional de la igualdad. Tiene el Congreso el derecho de crear impuestos, pero tal derecho está limitado por el principio de la uniformidad. La ley es viciosa, porque es arbitraria. Establece una legislación de clases, que hiere a algunos simplemente... Por lo tanto... debe ser declarada nula y sin fuerza ejecutiva: porque es contraria a la igualdad de todos ante el impuesto y contraria a la Constitución; porque es arma de guerra entre ricos y pobres; porque no contiene garantía alguna contra la arbitrariedad".

EL PELIGRO DE LAS EXENCIONES

El mínimum no imponible de 160 libras esterlinas del income-tax, crea un régimen de privilegio a favor de la mitad de los rendimientos ingleses. En Francia, según Leroy Beaulieu, eximiría las cuatro quintas partes, valgan los cuadros oficiales publicados en 1907, que distribuyen así el rendimiento anual de la población francesa:

CATEGORIAS DE RENDIMIENTOS				Número de rendimientos	Millones de francos
Inferiores	a	5.000	francos	10:518.800	15.764
De 5.001	a	10.000	,,	294.000	2.109
,, 10.001	a	20.000	,,	123.000	1.798
,, 20.001	a	50.000	,,	51.000	1.673
,, 50.001	a	100.000	,,	9.800	674
Superiores	a	100.000	,,	3.400	572
				11:000.000	22.590

Cuando se discutía en la Cámara francesa el plan del Ministro Caillaux, que pedía al impuesto cedular 530 millones y al impuesto global 150 millones, alguien observó que la cuota parte de este último era muy modesta. "C'est deja joli pour un debut", interrumpió el Ministro. Y de un comienzo, pudo agregar, que no tiene límites, desde que sobre 11 millones de electores 10 y ½ millones quedaban exentos del impuesto global o complementario y simplemente quinientos mil tenían que pagarlo.

La fortuna está tan democratizada en Francia, dice Alfredo Neymarck, que los capitalistas y rentistas apenas poseen "polvos de títulos y polvos de rendimientos". Sobre 10 millones de electores, 7 a 8 millones corresponden a pequeños capitalistas y rentistas, que tienen una parcela de tierra, una casita o un título de renta. Existen apenas miles de millonarios frente a millones de pequeños capitalistas. Hasta el mismo impuesto al capital, agrega, que también se proyecta, podría resultar un impuesto contra los pobres!

En el curso de los debates parlamentarios de 1908, creyó Ribot colocarse en el justo medio al fundar su absoluta adhesión al plan de establecimiento de un impuesto cedular y de un impuesto global progresivo, con estas palabras:

"No conviene que el impuesto sobre el rendimiento recaiga sobre un pequeño número de electores y sea así una perpetua tentación para la mayoría y para el mismo Ministerio. Yo sostendré invariablemente el principio de que el impuesto debe recaer sobre un número de ciudadanos que

represente, cuando menos, la mayoría dentro del régimen del sufragio universal, de tal manera que en ningún momento asomen tentaciones de abuso".

"El día en que la mayoría, había escrito Waldeck Rousseau, pueda imponer a la minoría su voluntad, sus arbitrariedades, sus caprichos; el día en que pueda arrojar todo el peso de las cargas públicas sobre una sola categoría social; ese día habremos llegado a la más peligrosa y abominable de todas las tiranías."

Admitida la legitimidad de la fórmula progresiva, podrá, sin embargo, en todo momento la mayoría de electores ensanchar el mínimum no imponible o descargar el impuesto sobre la minoría de ricos o acomodados.

Es que el peligro está en el sistema mismo, más que en sus formas de aplicación. "La tasación gradual, ha dicho Stuart Mill, conduce al robo gradual". Es el palo, exclama Federico Passy, con que según la frase de Guichiardini, apropósito de los Médicis, el partido del gobierno abatiría a sus adversarios.

LA IGUALDAD ANTE EL IMPUESTO

Tal es el vicio insanable del impuesto progresivo, sea cual fuere el instrumento de que se valga el legislador para favorecer al pobre: mínimum no imponible, a título de que no debe gravarse el rendimiento necesario al mantenimiento de la vida; o escalas progresivas para gravar cada vez más las grandes fortunas.

Dentro del régimen democrático el impuesto debe ser universal, es decir, debe aplicarse a todo el mundo, rico o pobre, y debe ser uniforme, es decir, de tasas o porcentajes invariables, sea cual fuere el monto o naturaleza de los rendimientos.

Cualquier transgresión a la universalidad o a la proporcionalidad permitirá a la mayoría, de abuso en abuso, herir a las clases ricas y destruir en sus fuentes el ahorro, la multiplicación de los capitales y el espíritu de empresa.

Invocan con mucha frecuencia los partidarios del impuesto progresivo la necesidad de compensar el efecto de los impuestos de consumo sobre las clases trabajadoras. Pero en vez de combatir un mal, como es la injusta repartición de los impuestos indirectos, con otro mal más grave, cual es la exoneración total o parcial de una masa de contribuyentes, debe irse derechamente contra la injusticia, mediante una amplia reforma fiscal que abarate los artículos de primera necesidad y amplíe el número y la importancia de los monopolios productores de rentas.

Para algunos de los más ardorosos y autorizados adversarios del sistema progresivo, el impuesto general sobre el rendimiento debe arrancar de un *mínmum no imponible* y debe a la vez establecer cuotas diferenciales, gravando a los rendimientos que emanan de la actividad personal más débilmente que a los que provienen del capital acumulado. Ambas conclusiones, son contrarias, sin embargo, a la teoría del impuesto proporcional y favorables a la tesis del impuesto progresivo. Reconocida la legitimidad del mínimum, el límite de lo necesario puede fijarse arbitrariamente por la mayoría de los electores, hasta echar todo el peso del impuesto sobre las clases más ricas. El income-tax inglés lo fija en 160 libras esterlinas; el income-tax norteamericano en 3.000 dólares; el impuesto global francés en 5.000 francos. Pero, mañana podrían duplicarse esas cantidades y hasta triplicarse, con ayuda de los mismos argumentos que hoy se invocan.

En cuanto a la diversidad de cuotas, salta también a los ojos que admitido el principio, tendría siempre la mayoría de electores en sus manos el medio de confiscar determinadas categorías de capitales. Es muy discutible, por otra parte, la ventaja de castigar al que invierte sus ahorros en un terreno o título de renta y eximir, total o parcialmente, de carga al que deja inactivos sus ahorros o los consume diariamente sin peocuparse del porvenir.

El impuesto general sobre el rendimiento debe, pues, herir a ricos y pobres; y debe herirlos con ayuda de una misma cuota proporcional. Sólo así pueden quedar asegu-

radas la estricta justicia económica y la estricta estabilidad política.

Es necesario también que sea moderado. Cuando la cuota estimula el fraude, el Fisco queda vencido. No hay, efectivamente, arbitrio administrativo alguno que permita determinar la situación económica de una población contribuyente interesada en ocultar sus rendimientos. Hasta el éxodo de los capitales puede resultar de la exageración de la cuota tributaria. Los que todo lo allanan en el papel, han dicho con ocasión de los recientes debates en el Parlamento francés; que el impuesto tiende a subir en todos los países, y que por otra parte el individuo que localiza sus capitales en el extranjero tiene que llamar las rentas para vivir. Pero la igualdad de niveles tributarios está lejos de haberse afianzado en el mundo. Y en cuanto a las remesas de rentas, es lo cierto que pueden ocultarse de cien maneras para burlar a un Fisco feroz, o disfrazarse bajo forma de compensaciones internacionales, mediante letras de cambio vendidas en su plaza de origen o remitidas bajo sobre al comerciante extranjero para ser cubiertas con el importe de los cupones.

COMO SE DISTRIBUYEN LOS RENDIMIENTOS EN ALEMANIA

Ha calculado Schmoller la fortuna alemana, al finalizar el siglo XIX, en 200 mil millones de marcos, y sus rendimientos en 24 mil millones, contra 18 mil que arroja la estadística oficial. Y he aquí, según el mismo economista, las principales categorías en que se distribuye ese rendimiento: categoría A), compuesta de personas que viven del salario, obreros de la industria, de la agricultura y del comercio, servicio doméstico, simples jornaleros, soldados; categoría B), compuesta de los empleados públicos y particulares y de los que ejercen profesiones liberales; categoría C), compuesta de los agricultores, artesanos y minoristas, que puede subdividirse en dos subcategorías, si se quiere separar las explotaciones medianas de las pequeñas; categoría D), compuesta de grandes empresarios:

CATEGORIAS	Millones de trabajadores	MILLONES DE MARCOS Rendimiento del trabajo	Rendimiento del patrimonio
A.	15.2	8.58	0.25
B.	1.16	2.32	0.75
C.	3.26	2.93	0.32
C.	1.55	2.32	0.39
D.	0.5	2.	2.
		18.15	3.71

Las dos primeras categorías (obreros y empleados), reciben en conjunto, por concepto de rendimiento del trabajo, 10.900 millones y por concepto de rendimiento del patrimonio 1.000 millones. Las tres categorías restantes (compuestas de empresarios), reciben por concepto de rendimiento del trabajo, 7.250 millones y por concepto de rendimiento del patrimonio 2.710 millones. Como los rendimientos de la población alemana, agrega Schmoller, suben a 24 mil millones de marcos, queda todavía un remanente de 3.140 millones a distribuir entre las personas sin profesión y las que viven exclusivamente de su patrimonio.

DEBEMOS IMPLANTAR ESTE IMPUESTO EN EL URUGUAY

El Uruguay debería preparar su campaña tributaria con la incorporación de este impuesto, representado en la actualidad por la Contribución Inmobiliaria y las Patentes de Giro. Pero mientras dure el aprendizaje que la extensa aplicación del impuesto requiere, debería superponerse a los tributos existentes, en vez de reemplazarlos.

Nuestro presupuesto empieza a crecer fuertemente, como han crecido y crecen fuertemente los presupuestos del mundo entero.

Toda sociedad que progresa, ha dicho Dupont White, exige mayor suma de gobierno. Si Claudio Bernard está en lo cierto, agrega Nitti, cuando proclama que la experiencia es la base y el criterio de todos nuestros juicios, ha-

brá que concluir que los presupuestos crecen en el mundo entero, porque su ensanche responde a necesidades de carácter general.

Para todos los países resulta siempre de actualidad el histórico arranque oratorio del Ministro Villele, en 1828, para tranquilizar al Parlamento francés frente al primer presupuesto asustador de 1.000 millones de francos: "Saludad, señores, esa cifra, que ya no volveréis a ver jamás".

Hemos abusado de algunas fuentes tributarias, especialmente de las que afectan el consumo, y antes que la necesidad nos obligue a acentuar el mal y a recurrir acaso al lema aterrador de los norteamericanos durante la guerra separatista. "Wherever you see a head hit it".—doquiera veais una cabeza, gravadla, — es patriótico echar las bases de una gran reforma financiera encaminada a obtener el abaratamiento de la vida obrera, a estimular la inmigración y a promover el progreso de las rentas públicas.

Cuando Hipólito Passy felicitaba, en un banquete memorable, a Gladstone por sus fecundas reformas financieras, respondía el glorioso estadista inglés "el verdadero arte de un Ministro de Hacienda consiste en saber rebajar los impuestos a tiempo, de modo a obtener por medio del desenvolvimiento de la producción y del consumo, el equivalente y algo más todavía de las supresiones o rebajas con que se favorezca al contribuyente".

En un país nuevo como el nuestro el programa de Gladstone impondría aplazamiento indefinido, con verdadero peligro para el progreso económico. Hay que buscar entonces la compensación de las supresiones o rebajas en nuevas fuentes de recursos y una de las más racionales es, sin duda alguna, el impuesto general sobre el rendimiento.

LI

El impuesto de timbres y papel sellado

Este impuesto pesa sobre la circulación de los valores y puede ser provocado por una trasmisión de propiedad, un gravamen hipotecario, una obligación, una cancelación, un pleito, o un acto cualquiera de la vida civil.

En los orígenes de nuestra legislación tributaria el papel sellado constituía la única forma de pago de ese impuesto. Más tarde coexistieron el papel sellado y el papel timbrado, aplicable este último a las letras de cambio, libranzas, vales, pagarés, conformes de plaza, pólizas, conocimientos y recibos por cancelación de cuentas. Posteriormente el papel timbrado fué sustituído por el timbre volante, que debía pegarse al papel común en que se contenía el acto gravado. Los dos impuestos, bajo esas mismas formas de papel sellado y de timbres volantes o adhesivos, están ahora regidos por una sola ley que impone una u otra forma de pago según los casos.

Todo documento de comercio y obligación civil, dice la ley vigente, que implique una deuda, promesa o mandato de pago hecho por instrumento privado, conforme, pagaré, contrato de fletamento y certificados bancarios de depósito, debe llevar timbre, con arreglo a dos escalas, una para los documentos que no excedan de seis meses y otra para los de plazo mayor. Hasta $ 1.000, las escalas oscilan de $ 0.05 a $ 1.50 y de $ 0.05 a $ 2, según los plazos. Tratándose de cantidades mayores rige el impuesto proporcio-

nal con cuotas uniformes de 1 ½ o/oo y de 2 o/oo. Los documentos en que no se indica plazo se rigen por la escala mayor. Los recibos por operaciones y cuentas al contado o finiquitos están sujetos a una escala de $ 0.02 a $ 0.50 para los documentos hasta $ 1.000; y arriba de esta cantidad, $ 1 sea cual sea su monto. Otra escala especial rige para los recibos de alquileres. Oscila de $ 0.02 (aplicable a los alquileres de $ 5) a $ 0.40 (aplicable a los alquileres de $ 100) con un recargo de $ 0.15 por cada $ 50 o fracción de exceso hasta $ 2.000 y un aumento de $ 1.50 por cada $ 1.000 más. Las letras de cambio, cartas u órdenes de crédito, traspasos de fondos, están sujetos a una escala que oscila de $ 0.02 a $ 0.50 no pasando de $ 1.000, y un recargo de ½ o/oo sobre el excedente. Todo movimiento bancario de fondos con el exterior, paga el ½ o/oo. Los cheques están gravados con $ 0.02. Las pólizas de seguros están sujetas a una escala gradual que oscila de $ 0.10 a $ 2 hasta $ 20.000 y en forma proporcional para los excedentes. El timbre debe ser inutilizado con la firma o sello del otorgante, de modo que una parte de la inutilización quede sobre el timbre y la otra sobre el documento.

Aplícase el papel sellado a todos los demás actos, obligaciones o contratos no gravados por el timbre. El papel sellado está también sujeto a dos escalas: una para los documentos de seis meses y otra para los de plazo mayor, que oscilan respectivamente de $ 0.15 a $ 1.50 y de $ 0.15 a $ 2, hasta $ 1.000. Arriba de este límite, rigen las cuotas de 1 ½ o/oo y de 2 o/oo, Las actuaciones judiciales están sometidas al papel de $ 1.25 la primer foja y de $ 0.25 las subsiguientes, cualquiera sea el monto litigado.

Hay numerosos casos en que rigen sellos especiales más altos.

Los documentos sujetos a timbres volantes pueden redactarse en papel sellado equivalente. Pero los documentos sujetos a papel sellado no pueden reemplazarse por el timbre. La defraudación del impuesto se castiga con una multa igual a 10 veces el valor del documento.

Con penas más graves castigaba nuestra legislación anterior a los defraudadores de timbres. Tratándose de demandas por cobro de alquileres y arrendamientos, desconocía la fuerza probatoria de los documentos respectivos, hiriendo con penas desproporcionadas al inquilino, vale decir, al menos culpable, en provecho del verdadero defraudador, habilitado así para cobrarse dos veces el mismo alquiler. A los demás documentos les arrebataba su fuerza ejecutiva y sólo les concedía eficacia probatoria en juicio ordinario. Agregaba esa misma legislación que cuando a un establecimiento o firma comercial se le probase que había expedido algún documento violatorio del impuesto, se le compelería ante el Juzgado de Paz a la exhibición de sus libros de contabilidad, para determinar todas las responsabilidades legales en que hubiera incurrido.

Todas estas penas fueron impotentes para difundir el uso del timbre, que todavía hoy está lejos de haberse incorporado a nuestras costumbres. Para generalizar su pago habría que rebajar la tasa, que es excesiva en muchos casos; habría que establecer la inutilización obligatoria dentro de plazos prudenciales, de cuya tarea podrían encargarse las oficinas de correos y otras reparticiones públicas; y habría también que sustituir el timbre volante por el papel sellado en el mayor número de casos que fuese posible, porque la experiencia demuestra que el timbre se elude, muchas veces, sin propósito de fraude, simplemente porque se deja para el día siguiente la tarea y luego nadie se acuerda de ella.

A esas reformas pueden y deben agregarse otras igualmente eficaces. En materia judicial, por ejemplo, es de una injusticia irritante que la ley aplique igual carga a todos los procesos, lo mismo al que recae sobre 100 pesos, que al que recae sobre un millón, con absoluto olvido de las reglas más elementales de proporcionalidad.

LII

Impuestos sobre las mutaciones y sucesiones

El impuesto sobre las mutaciones grava la trasmisión de la *propiedad raíz* por actos entre vivos. El impuesto sobre las sucesiones grava la adquisición hereditaria de los *bienes inmuebles y muebles* de todo género. Mientras que el primero puede promover el estancamiento de la propiedad, aplícase el segundo con ocasión de un hecho fatal y necesario, ajeno totalmente a la voluntad del contribuyente. Surgen de ahí diferencias sustanciales, que puede tener en cuenta el legislador en la determinación de la cuota del impuesto.

Hasta el año 1852 rigió entre nosotros el derecho de alcabala, heredado de la legislación española. Consistía en el 4 % del valor de los bienes raíces que cambiaran de dominio. Fué suprimido porque era una traba a la circulación de los capitales; porque gravaba exclusivamente al que tenía necesidad de vender; y porque era escasamente productivo, en razón del fraude que consumaban de común acuerdo vendedor y comprador en la fijación de los precios, como medio de reducir el impuesto a proporciones mezquinas.

En reemplazo de esa gabela se creó la *contribución directa* sobre todos los capitales, y de ella ha surgido nuestra actual Contribución Inmobiliaria, impuesto mucho más racional, que recae sobre los bienes inmuebles.

Allí donde la propiedad no se ha distribuído lo bastante, ni ha llegado a manos de los que pueden explotarla con provecho, y es el caso nuestro, hay positiva conveniencia en estimular las trasmisiones, porque es de ellas que debe esperarse principalmente el progreso de la riqueza pública.

Estamos lejos del ideal, dados los efectos de nuestra titulación, pero hay que convenir en que las cargas fiscales son bien llevaderas. Los únicos derechos sobre la circulación de los inmuebles que rigen actualmente, son el del papel sellado, proporcional al valor de la propiedad vendida, permutada o repartida, que no es alto, ni traba las transacciones, y el derecho de registro en la Oficina de Ventas, que es una cuota uniforme de $ 3, en la que el Estado jamás ha buscado una fuente de rendimiento, sino apenas la remuneración estricta de un servicio, el servicio de garantía y de publicidad de las enajenaciones. En otros países, Francia, sobre todo, no se contenta el Fisco con la simple remuneración del servicio que presta. Grava despiadadamente, como de ello da idea la cifra multimillonaria que la ley de presupuesto asigna a los derechos de timbre y de registro.

Nuestra primera ley de herencias, dictada en 1837, distribuía las sucesiones en dos grandes categorías: las testadas, en que los colaterales pagaban una cuota uniforme del 4 %, y las intestadas en que la cuota de los colaterales era del 5 % dentro del segundo grado, del 6 % hasta el quinto grado, del 10 % hasta el décimo grado. Los cónyuges pagaban el 4 % en las sucesiones intestadas. Los descendientes y ascendientes estaban libres del impuesto de herencia. Cuando los bienes hubieren de salir del país, pagábase además un derecho de extracción, que era del 10 % tratándose de los descendientes y ascendientes y del 16 tratándose de extraños.

Ese régimen fué modificado veinte años después. La ley de 1857 estableció dos escalas: una para las sucesiones testadas, en que los colaterales pagaban del 4 al 6 %, según el grado de parentesco, y otra para las sucesiones intestadas, en que la escala oscilaba del 6 al 10 %. La cuota a car-

go del cónyuge continuaba siendo del 4 %. Las personas extrañas tenían que pagar la cuota uniforme del 12 %. En el caso de que los bienes hubieren de salir del país, los colaterales y el cónyuge pagaban por derecho de extracción el 3 %, los extraños el 8 % y los ascendientes y descendientes el 11 %.

Una tercera ley, dictada en 1893, prescribió el mismo régimen impositivo para todas las sucesiones testadas e intestadas, con las siguientes cuotas:

Descendientes legítimos menores de edad	1	%
Descendientes legítimos mayores de edad	1 ½	"
Ascendientes legítimos	2 ½	"
Descendientes naturales	2 ½	"
Ascendientes "	3 ½	"
Colaterales de segundo grado	5	"
Colaterales de tercer grado	6	"
Colaterales del cuarto al quinto	8	"
Colaterales del sexto al décimo	10	"
Cónyuge	1 ½	"
Extraños	12	"

La misma ley sometía las donaciones entre vivos a las cuotas hereditarias, con el objeto de evitar la defraudación del impuesto. Establecía, además, el 4 % de extracción a cargo de los herederos o legatarios *residentes en el extranjero,* modificación importante, porque las leyes anteriores se preocupaban de los bienes que hubieran de salir del país en vez de preocuparse de la residencia del heredero. Quedaban exentas las donaciones directas cuyo conjunto imponible no llegara a $ 5.000, y asimismo los bienes que después de haber abonado el impuesto, volvieran a ser trasmitidos por herencia antes de los 5 años. La Asamblea aprovechó la oportunidad de la reforma, para organizar el Tesoro de Instrucción Pública, sobre la base del impuesto de herencias, el impuesto de instrucción pública, el impuesto de extracción de piedra y arena, el impuesto de abasto, la patente de perros y los bienes que, por falta de herederos dentro del décimo grado, correspondieran al Fisco.

Era una ley mucho más completa que las anteriores, salvo en lo que respecta al abandono de la clasificación de las sucesiones en testadas e intestadas. A la sociedad le interesa vivamente que se difunda el régimen de las sucesiones testadas, que evita pleitos y asegura la trasmisión tranquila de los bienes, aparte de que la hijuela de los colaterales en las sucesiones intestadas es susceptible de un gravamen excepcional, por lo mismo que el causante pudo disponer libremente de ella y dejársela a un extraño.

En 1910 fué limitado el derecho de los colaterales, en las sucesiones intestadas, al sexto grado, en vez del décimo que establecían el Código Civil y la ley de herencias de 1837.

Las cuotas del impuesto han sido alzadas por diversas leyes posteriores.

De acuerdo con la de 1910 debía adoptarse como base del impuesto el grado de parentesco y a la vez la importancia de los bienes. Los descendientes legítimos o naturales menores de edad pagarían desde el 1 % hasta el 3 ½, según el monto de las hijuelas, y los descendientes mayores de edad desde el 1 ½ hasta el 4 %. Los ascendientes, desde el 2 % hasta el 4 ½ %. El cónyuge, por la porción disponible, desde el 3 % hasta el 7 ½ %. Los hermanos, desde el 4 hasta el 8 ½ %. Los colaterales del tercer grado, desde el 6 ½ hasta el 11 %. Los colaterales del cuarto grado, desde el 9 hasta el 11 ½ %. Los colaterales del quinto y sexto grados y los extraños, desde el 11 hasta el 13 ½ %. En la fijación de la cuota del cónyuge sobre el excedente de la porción conyugal y de los colaterales del segundo y tercer grado, se tendría en cuenta la existencia o no existencia de testamento, alzándose el porcentaje en el último caso. Las sucesiones de menos de $ 5.000 gozarían de una rebaja del 50 %.

Hubo alteraciones importantes en 1914. La cuota de los descendientes legítimos y naturales menores de edad, correría desde el 1 hasta el 7 %; la de los descendientes mayores de edad, desde el 1 ½ hasta el 8 %; la del cónyuge, por el excedente de la porción conyugal, desde el 3

hasta el 11 %; la de los hermanos, desde el 4 hasta el 13 % en las sucesiones testadas y desde el 6 hasta el 17 % en las intestadas; la de los colaterales del tercer grado, desde el 8 ½ hasta el 22 %; la de los colaterales del cuarto grado, desde el 9 hasta el 24 %; la de los colaterales del quinto y sexto grados y extraños, desde el 11 hasta el 27 %. Todo ello aparte del 5 % de extracción, cuando el heredero estuviese domiciliado en el extranjero. Sólo el 60 % del impuesto ingresaría en el Tesoro Escolar.

En 1916 fué confirmada esa misma escala de cuotas contributivas, con un mínimum no imponible de $ 500, tratándose de ascendientes, descendientes y cónyuges y de $ 300 en todos los demás órdenes de sucesión.

La ley de 1926 hizo correr la escala de los descendientes y del cónyuge del 1 ½ al 12 %; la de los ascendientes, del 2 al 13 %; la de los hermanos, del 4 al 17 % en las sucesiones testadas y del 6 al 21 % en las intestadas; la de los colaterales de tercer grado, del 8 ½ al 26 %; la de los colaterales del tercero al sexto grados y extraños, del 11 al 32 %.

Hemos llegado al límite máximo del impuesto hereditario y no debería irse más allá, sin atentar contra la misma productividad de esa fuente de recursos fiscales. Todo lo que podría y debería hacerse ahora en beneficio del Tesoro Escolar, sería limitar el derecho de los colaterales en las sucesiones intestadas al segundo grado y crear en todas las sucesiones testadas e intestadas una legítima forzosa, que podría llamarse de "edificación escolar", en las herencias de más de $ 50.000, colocándose en cada edificio una placa recordatoria del nombre del causante.

Véase el monto y distribución de las sucesiones abiertas en toda la República durante los últimos 14 años:

	Monto $	Testadas $	Intestadas $	Parte de los nacionales $	Parte de los extránjeros $
1914....	16:005.691	2:605.128	13:405.563	7:384.848	8:620.843
1915....	13:871.924	3:325.158	10:546.766	6:873.008	7:098.916
1916....	25:021.191	6:407.217	18:613.974	17:313.803	7:707.388
1917....	23:278.096	6:104.218	17:173.876	11:088.773	12:188.323
1918....	25:920.156	5:349.496	20:570.660	14:708.244	11:211.912
1919....	26:686.977	5:601.793	21:085.184	16:267.976	10:419.001
1920....	38:175.185	7:664.547	30:510.638	19:583.143	18:592.042
1921....	28:653.814	3:728.127	24:925.687	17:124.064	11:529.750
1922....	32:034.584	2:811.437	29:223.147	20:399.371	11:635.213
1923....	27:496.214	3:175.770	24:320.444	15:790.534	11:705.680
1924....	33:529.115	4:357.200	29:171.915	21:450.714	12:078.401
1925....	36:300.895	6:194.755	30:106.140	22:758.704	13:542.191
1926....	36:282.789	5:648.893	30:633.896	16:697.881	16:584.908
1927....	32:652.853	4:925.877	27:726.976	19:458.612	13:194.241
1928....	36:903.809	6:748.445	30:155.364	22:025.510	14:878.299
1929....	41:518.984	5:196.173	36:322.811	25:274.872	16:244.112
1930....	39:963.101	2:822.935	37:140.166	26:113.226	13:849.875

Ofrece interés este nuevo cuadro relativo al número y monto de las sucesiones de $ 50.000 arriba durante el último quinquenio:

	1926		1927		1928	
	N.o	Monto $	N.o	Monto $	N.o	Monto $
De $ 50.001 a $ 100.000...	78	5:307.292	64	4:367.403	76	5:565.317
„ „ 100.001 „ „ 200.000...	32	4:630.790	41	5:599.958	37	4:884.088
„ „ 200.001 „ „ 500.000...	16	5:140.779	20	6:196.678	22	6:794.414
„ „ 500.001 „ „ 1:000.000...	8	6.709.197	5	3:146.447	5	3:418.749
„ „ 1.000.001 „ „ 2:000.000...	2	2.715.604	1	1:026.714	2	2:139.740

	1929		1930	
	N.o	Monto $	N.o	Monto $
De $ 50.001 a $ 100.000...	97	5:975.068	91	6:614.064
„ „ 100.001 „ „ 200.000...	54	7:529.099	44	6:232.731
„ „ 200.001 „ „ 500.000...	22	6:219.702	21	5:698.526
„ „ 500.001 „ „ 1:000.000...	8	6:110.219	5	3:311.268
„ „ 1:000.001 „ „ 2:000.000...	1	1:145.597	1	1:166.657

LIII

Impuestos sobre las comunicaciones y transportes

Entre las cargas generales que tiene que soportar la circulación figuran también el derecho de correos, el impuesto sobre el transporte de mercaderías, el peaje y el impuesto de faros.

El servicio de correos ha sido monopolizado por el Estado en todos los países civilizados, tanto por la necesidad de regularizar las comunicaciones y de extenderlas a todos los puntos del territorio, aún a aquellos que, lejos de producir ganancias, originan pérdidas, como por la notoria conveniencia de reducir el porte a la estricta compensación de los gastos que demanda el servicio.

Durante largos años el impuesto de correos fué considerado por las grandes naciones europeas como una fuente de recursos fiscales. Hoy prevalece el alto interés social de facilitar las comunicaciones. y el Estado no vacila frecuentemente en hacerse cargo del déficit, persuadido de la repercusión fecunda del abaratamiento del porte en todas las demás ramas de la materia imponible. El pueblo inglés ha levantado una estatua a Rowland-Hill, un modesto contribuyente que aconsejó al Gobierno el establecimiento de la tasa uniforme de un penique para todas las cartas que circulasen en el Reino Unido, con cuya medida se duplicó de un año para otro el número de cartas, aunque sin beneficio inmediato para el erario público, puesto que la reducción del timbre a la séptima parte de lo que antes importaba provocó disminuciones sensibles, que sólo des-

pués de 23 años permitieron recuperar el rendimiento neto que existía al tiempo de efectuarse la reforma.

El general Grant, Presidente de los Estados Unidos, dijo en un Mensaje célebre que "después de la escuela libre, el correo constituía el más grande de los instructores del pueblo". Es que, efectivamente, las comunicaciones postales, por medio de cartas, libros, diarios, revistas, papeles de comercio, muestras de mercaderías, difunden rápidamente las ideas y los gustos más perfeccionados, desarrollan la industria y el comercio, estimulan todos los movimientos sociales, dando honda resonancia a los movimientos de la civilización.

De acuerdo con nuestras tarifas vigentes las cartas pagan (hasta 20 gramos) 3 centésimos dentro de la ciudad, 7 centésimos en el interior del país, 7 centésimos para los países de América y España, 12 centésimos para el resto del mundo; y los impresos (hasta 50 gramos) 15 milésimos dentro de la República, 15 milésimos para los países de América y España, y 3 centésimos para el resto del mundo; y los diarios, respectivamente, 5 milésimos, 5 milésimos y 3 centésimos.

La opinión más generalizada es contraria al gravamen sobre las mercancías, por su falta de proporcionalidad y por los privilegios que crea a favor de otros medios de transporte. Pero es favorable a la tasa sobre los pasajes, a condición de que sea muy moderada, extremo que no se llena ciertamente en Francia, donde rige el porcentaje de 23 %. Entre nosotros están gravados los boletos de pasaje, en la forma que diremos al ocuparnos de los impuestos internos de consumo.

Un decreto-ley del año 1865 autorizó la construcción de puentes, sobre la base del otorgamiento de un peaje a las empresas concesionarias, en términos siempre gravosos para los contribuyentes. Otra forma más generalizada del peaje en nuestra campaña, es la que acordaba a los que componían pasos o pantanos el derecho de imponer tributos abrumadores al tránsito. Todas estas trabas, hijas de un estado precario de la hacienda pública, han desaparecido ya gra-

cias a la adjudicación a las Municipalidades del impuesto de rodados y de una parte de la Contribución Inmobiliaria, para hacer frente a las mejoras de vialidad.

En cuanto a los faros que orientan a los navegantes del Río de la Plata y del Río Uruguay, concedidos por regla general en forma ruinosísima a empresas particulares, han pasado ya al dominio nacional por expiración del plazo de las concesiones, y gracias a ello ha podido la Asamblea reducir el impuesto a cuotas que tienden a aproximarse a los gastos indispensables para el mantenimiento del servicio. Hasta 1890 cada viaje redondo de un buque de ultramar aparejaba para las empresas de navegación un desembolso de 15 y ½ *centésimos por tonelada de registro*. Los buques de ultramar sólo pagan ahora $ 0.03, cuando realizan operaciones comerciales y $ 0.15 si sólo dejan o llevan pasajeros, y los buques de cabotaje y cabos adentro, $ 0.02. Y la rebaja debería continuar, hasta llegar al límite estricto de los gastos destinados a cubrir el mantenimiento del servicio.

LIV

El impuesto de Aduanas

Pueden percibirse los impuestos de consumo en las fronteras y puertos, o en el interior del mismo territorio. En el primer caso toman el nombre de derechos de Aduana, y en el segundo el de impuestos internos de consumo.

Los derechos de Aduana recaen o pueden recaer sobre el comercio de exportación, es decir, sobre los productos nacionales que se transportan a otro país; sobre el comercio de importación, es decir, sobre los productos de procedencia extranjera que consume la población de un país; y sobre el comercio de tránsito, vale decir, sobre los productos extranjeros que llegan a un país no para ser consumidos en él, sino de paso, con destino a otros mercados.

De un punto de vista general resultan antieconómicos los derechos de exportación. A cada país le conviene que sus productos vayan con las menores cargas posibles a los mercados extranjeros. Si la legislación fiscal los grava llevan una desventaja en la lucha internacional, con relación a los productos similares más aliviados, desde que el consumidor extranjero tiene completa libertad de acción, y busca, como es natural, las mayores rebajas de precios. Se dirá que el exportador gravado no tiene más remedio que vender a los precios internacionales corrientes, so pena de cerrarse completamente los mercados de consumo; que por ejemplo, si la legislación oriental recarga la salida de carnes saladas o de

cueros y la legislación argentina no hace lo mismo, se verán obligados nuestros exportadores a reducir sus pretensiones. Convenido. Pero, en primer lugar, lo que el exportador pierda se traducirá inmediatamente en depreciación interna de la riqueza ganadera, puesto que se pagará menos al estanciero por la materia prima. Y en segundo lugar, salta a los ojos que el país aliviado de cargas, dispone de mayor margen para afrontar oscilaciones susceptibles de causar el estacionamiento o la ruina de sus competidores.

No se contentan algunas legislaciones modernas con eximir a la exportación. Van más lejos, mediante la concesión de primas que compensan total o parcialmente el monto de los derechos de importación existentes en los mercados de consumo, o con ayuda del drawback y de la admisión temporaria que permiten al fabricante nacional utilizar, sin recargo, la matera prima extranjera en la elaboración de los productos que luego moviliza el comercio de exportación.

Sólo en un caso pueden establecerse sin peligro los derechos de salida: cuando se trata de un producto monopolizado, no sujeto a la competencia internacional, pues entonces el impuesto, si es tolerable, viene a ser soportado exclusivamente por el consumidor extranjero, bajo forma de suba de los precios. Lo han hecho Chile con el salitre, el Perú, con el guano, la Italia, con el azufre.

Nuestra legislación tributaria ha sufrido cambios radicales en los últimos años. La ley de setiembre de 1883 suprimió el derecho sobre la exportación de carnes a raíz del descenso operado en el precio de los ganados. La ley de enero de 1888 completó la reforma, eximiendo de todo derecho a los productos, frutos naturales y artículos manufacturados en el país, con excepción del ganado en pie que se exportase por la frontera terrestre y la arena y la piedra bruta o sin labrar. Se invocó para esta fecunda medida la iniciativa que en idéntico sentido había tomado la República Argentina, y la baja persistente en el precio de los cueros, sebos y demás frutos del país, causada por el aumento de producción en el mundo entero y por la compe-

tencia de los artículos sucedáneos de que en otra parte nos hemos ocupado.

Escasa duración tuvieron, desgraciadamente, esas franquicias. Bajo la presión de la crisis comercial de 1890 y del descenso sufrido por la renta aduanera, fueron restablecidos en octubre de ese año los impuestos de exportación, aplicándose desde entonces los siguientes derechos específicos: $ 1.30 por cada 100 kilos de lana; $ 1.70 por cada 100 kilos de cerda; $ 0.50 por cada 100 kilos de grasa y sebo; $ 0.40 por cada 100 kilos de carne tasajo; $ 1.00 por cada 100 kilos de carne y lenguas conservadas; $ 0.25 por cada cuero vacuno salado; $ 0.12 por cada cuero vacuno seco; $ 0.10 por cada kilo de extracto de carne; y otros derechos más bajos.

Para atender a los gastos que demanda la construcción del Puerto de Montevideo, tuvo que soportar más tarde la exportación una nueva carga, mucho más general, como que también se aplicaba a la agricultura: el derecho *ad-valorem* del 1 %.

No son susceptibles de las mismas objeciones los derechos de importación. Todas las legislaciones tributarias los aplican con más o menos extensión, gravando algunas la casi totalidad de los productos y limitando su acción las otras a los artículos extranjeros de más extenso consumo y de más fácil fiscalización. Del tipo vigente en el Uruguay, nos hemos ocupado al estudiar el proteccionismo y el libre cambio.

También nos hemos ocupado del comercio de tránsito, demostrando la absoluta necesidad de eximirlo de todo tributo, ya que esa fecunda corriente de las mercaderías extranjeras que llegan a nuestro país y que vuelven a ser embarcadas para otros mercados, no sólo promueve el movimiento de que aprovechan los agentes de transporte y los comerciantes nacionales, sino que asegura el abaratamiento de nuestros precios y ensancha la esfera general de nuestros negocios internos.

TARIFAS Y PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACION

De dos maneras bien distintas pueden percibirse los impuestos de Aduana: por el procedimiento de los derechos *ad-valorem,* o por el procedimiento de los derechos específicos. En el primer caso se establece un tanto por ciento sobre el valor de los productos, y en el segundo se fija una suma por cada unidad de peso o de medida de la mercadería gravada.

La ley de Aduana de 1888, establece, por ejemplo, que la ropa hecha pagará el 48 % de su valor, que la cerveza pagará 12 centésimos por cada litro, que los azúcares refinados pagarán 5 centésimos por cada kilogramo. Llega una partida de ropa, que representa un valor oficial de $ 100 y la Aduana cobra el 48 % sobre esa cantidad. Llega una partida de azúcar o de cerveza y la Aduana pesa en la balanza la primera y determina el litraje de la segunda, cobrando tantas veces las cuotas de 12 centésimos y de 5 centésimos, como kilogramos o litros resulten de esas operaciones previas.

Tratándose de derechos específicos, no hay necesidad de determinar el valor de las mercaderías. Basta conocer su peso o medida. Tratándose de derechos *ad-valorem,* hay que empezar por aforar la mercadería, estableciendo su precio en el acto del despacho, con el artículo a la vista, o refiriéndolo a una tarifa de avalúos redactada anticipadamente, para ahorrarse la Aduana el trabajo de hacer innumerables tasaciones.

Nuestra tarifa de avalúos, que según la ley de 1888, debía revisarse anualmente por una Comisión de vistas y de comerciantes presidida por el director de Aduanas, contiene alrededor de cuatro mil artículos aforados, quedando reducida la tarea de los empleados fiscales, cada vez que llega una mercadería, a determinar a cuál de esas cuatro mil clasificaciones pertenece. En esa misma tarifa se establece que ciertos artículos, como los muebles, los carruajes, los objetos de arte, que no se pueden tasar anticipadamente, se-

rán aforados a la vista, es decir, por sus precios corrientes en los depósitos fiscales.

Mientras las tarifas de avalúos se renuevan o revisan todos los años, sus precios pueden y deben armonizarse dentro de ciertos límites con los que rigen en el mercado, y decimos dentro de ciertos límites, porque los aforos anticipados tienen que ser simplemente promedios de precios, desde que es absolutamente imposible que una clasificación aduanera, por vasta que sea, contenga todas y cada una de las diferencias de calidad que determinan en el mercado de venta las infinitas oscilaciones que todo el mundo conoce.

La tarifa de avalúos, que primitivamente se reformaba todos los años, quedó convertida en ley desde 1888. Pero en 1923 se estableció la revisión trienal, por intermedio de una Comisión compuesta del director de Aduanas, un delegado de la Cámara Nacional de Comercio, un delegado de la Unión Industrial, un delegado de la Defensa Comercial y cuatro funcionarios aduaneros. La tarifa trienal debe ser aprobada por el Poder Ejecutivo.

Los derechos *ad-valorem* son mucho más proporcionales y equitativos que los derechos específicos, desde que suben o bajan en armonía con el precio real de los productos grabados.

Esa ventaja está contrabalanceada, sin embargo, por inconvenientes notorios: la poca estabilidad de la renta, desde que su monto depende de oscilaciones en los precios que el legislador no puede prever; la inevitable falta de igualdad a los fines de la competencia comercial interna, desde que la cuota que paga un comerciante por el despacho de cualquier artículo, puede ser distinta de la que paguen sus colegas, en el caso de producirse alteración de precios o en el caso de que los empleados de Aduana no procedan con el mismo criterio en la tasación de las mercaderías aforadas a la vista; y la lentitud de los despachos aduaneros, a causa del tiempo que siempre absorben las tasaciones individuales.

Los derechos específicos son de una gran simplicidad.

Toda la tarea fiscal se reduce a determinar el número de kilogramos, de litros o de metros de las mercaderías gra-

vadas, operación sencillísima que ningún debate puede promover entre el vista y el despachante. Aseguran, además montos fijos a la renta, al desligarla de las oscilaciones de los precios,y establecen la igualdad de criterio para todos los comerciantes competidores. En cambio, son injustos del punto de vista de la proporcionalidad del impuesto, como que dos partidas de mercaderias de la misma especie pueden presentar el mismo número de unidades de peso o de medida y tener, sin embargo, precios distintos, en razón de la diversa calidad de la materia prima o de la manufactura.

Para disminuir esta injusticia, o esa falta de proporcionalidad, se admite generalmente la conveniencia de establecer dos o tres cuotas en vez de una, aplicables al artículo ordinario, al fino, y al entrefino. Nuestra ley de 1888 establece, por ejemplo, que el vino común pagará, independientemente de los adicionales que lo gravan, 6 centésimos por litro, mientras que el vino fino pagará 23 centésimos también por litro.

Puede decirse, en términos generales, que el derecho *ad-valorem* está indicado para los artículos manufacturados, en que las diferencias de valor provienen de la mano de obra, mientras que el derecho específico está indicado para las materias primas, que admiten sin gran injusticia la confusión de calidades. En una partida de muebles, de pianos, de carruajes, de obras de arte, sería absurdo el empleo de la balanza, desde que dos productos que pesan el mismo número de kilogramos, tienen o pueden tener valores radicalmente distintos. En una partida de lanas, de cueros, de carbón de piedra, la balanza es, en cambio, de perfecta aplicación, porque aún cuando entre los productos de cada una de esas partidas haya diferencias de precios, esas diferencias nunca son considerables y pueden ser apreciadas por el legislador mediante el recurso de los precios medios o promedios de precios. Son tantas y tan grandes las ventajas de los derechos específicos, que existe hoy una tendencia muy acentuada a favor de su generalización, cada vez que se trata de productos manufacturados en que el valor que sobresale es el que se determina por la unidad de peso o de medida,

Por más distintos que aparezcan en la aplicación práctica estos dos procedimientos de recaudación aduanera, es lo cierto que el derecho específico proviene en su origen de una simple fijación del derecho *ad-valorem*. En otros términos, el derecho específico es un derecho *ad-valorem* de carácter permanente e invariable, mientras no sufre modificaciones la ley que lo establece o la tarifa que lo contiene. Supóngase que la ley grava el vino común con el 50 % *ad-valorem* y que practicado el aforo resulta que cada litro vale en depósito 10 centésimos. Habría que pagar 5 centésimos por litro. Pues bien: si en vez de establecerse el derecho en esa forma, se establece que cada litro de vino común pagará 5 centésimos, se habrá transformado el derecho *ad-valorem* en derecho específico, pudiéndose decir que en ese momento ambas formas de recaudación quedan confundidas. Las divergencias comienzan desde el día siguiente, puesto que el precio del vino sube o baja, y tales oscilaciones muy importantes bajo el régimen de los derechos ad-valorem, ninguna repercusión tienen dentro del régimen de los derechos específicos.

Nuestras tarifas de Aduana tienen cuotas fijas y uniformes para todos los artículos similares, sea cual sea su procedencia. Otras más élasticas permiten a la Aduana, por medio de cuotas máximas y mínimas, ejercer una acción saludable en el mercado internacional. Alza un país, por ejemplo, sus derechos a nuestros productos de exportación y seguimos nosotros tratando a los productos de ese país en el mismo pié de igualdad que a los artículos similares de otros mercados que nos ofrecen tarifas más liberales. Existiendo cuotas máximas y mínimas el tratamiento sería mucho más racional y equitativo, pues aplicaría nuestra Aduana la tarifa mayor a los mercados que hubieran alzado sus derechos y la tarifa menor a los que se mostraran liberales. Es ese un instrumento que convenientemente manejado, puede producir excelentes resultados y que ha de incorporarse, sin duda, a nuestra legislación aduanera en la primera reforma seria de que ella sea objeto.

Véase el producto de nuestras recaudaciones aduaneras durante los últimos quince años:

	Importación	Exportación	Total
	$	$	$
1916..........	10:385.291	955.060	11:340.351
1917..........	10:008.321	1:315.095	11:323.416
1918..........	10:234.447	2:970.255	13:204.702
1919..........	11:603.166	4:345.898	15:949.064
1920..........	13:625.771	2:153.790	15:779.561
1921..........	11:457.512	1:867.092	13:324.604
1922..........	12:000.786	1:620.584	13:621.370
1923..........	15:331.179	2:143.536	17:474.715
1924..........	12:354.677	2:095.878	14:450.555
1925..........	12:695.318	1:804.902	14:500.220
1926..........	13:558.244	1:730.672	15:288.916
1927..........	14:398.033	2:017.502	16:415.535
1928..........	15:522.982	2:023.506	17:545.488
1929..........	16:236.328	1:794.669	18:030.999
1930..........	14:748.038	1:703.368	16:451.406

A estas cantidades hay que agregar otras que forman parte integrante de las rentas de Aduana, pero que, por llevar una denominación especial, se acreditan a impuestos o rubros especiales también. Por ejemplo, algunos derechos de importación a los alcoholes, bebidas alcohólicas y vinos, figuran bajo el rubro de impuestos internos de consumo; las patentes adicionales sobre la importación y la exportación se liquidan por separado con destino a la construcción del Puerto de Montevideo; en el mismo caso se encuentran ciertos derechos de importación creados a favor de la Asistencia Pública, de la Instrucción Primaria, de las Pensiones a la Vejez y la patente consular.

Incorporándolas a las rentas generales resultan las siguientes cifras en el último quinquenio:

	$
1926.	30:678.894
1927.	33:919.231
1928.	37:012.241
1929.	39:990.927
1930.	39:781.681

LV

Impuestos internos de consumo

Pueden recaer los impuestos internos de consumo sobre la casi totalidad de los productos que moviliza el comercio del país, o simplemente sobre los de mercado más difundido. La alcabala y la bolla de la legislación española pertenecen a la primera categoría; nuestros impuestos vigentes pertenecen a la segunda.

Para la percepción del derecho se ha escogido, a veces, el lugar mismo de la fabricación o elaboración de los productos; y en otros casos la realización de la venta o la entrada del producto a las poblaciones o radios que designa la ley.

Tienen los impuestos internos de consumo graves inconvenientes del doble punto de vista de la fabricación y de la venta, por las trabas e incidentes entre el contribuyente y el Fisco a que dan origen las reglamentaciones que es forzoso dictar.

Las necesidades del tesoro público pueden imponer esas cargas en ciertas circunstancias. Pero entonces debe procurarse que ellas recaigan preferentemente sobre aquellos productos que aparte de ser de extenso consumo, estén reconcentrados en pocas manos y sean en consecuencia de fácil fiscalización. La legislación inglesa, que en esta materia da también la nota más adelantada, limítase a gravar los alcoholes y la cerveza, cuya fabricación está reconcentrada en unas cuantas grandes fábricas y al pago de una licencia

por los fabricantes y vendedores. Otras legislaciones, la francesa, por ejemplo, gravan productos de fabricación distribuída y subdividida entre centenares de miles de productores, como el vino y el alcohol, con graves desazones para el Fisco y más graves trabas para el industrial.

En la percepción de los derechos han predominado procedimientos bien diversos: el régimen de la vigilancia estricta en los centros de producción o de venta, que ofrece indiscutibles ventajas, tratándose de artículos reconcentrados en grandes fábricas, e inmensos inconvenientes tratándose de productos de fabricación extendida y parcelaria; el régimen del abono, o sea el pago de una suma de dinero que se calcula sobre la base de la capacidad productora de las máquinas e instalaciones de cada fabricante; el establecimiento de un impuesto especial sobre la tierra que produce el artículo gravado; y el monopolio ejercido directamente por el Estado o por una empresa concesionaria.

Nuestros impuestos internos de consumo arrancan de la ley de enero de 1891, promulgada bajo la presión del descenso de las rentas de Aduana y los apremios de la honda crisis financiera y económica del año anterior. Las fábricas nacionales debían pagar 3 centésimos por litro de aguardiente, cerveza y vinos artificiales; 12 centésimos por litro de licores, bitter y similares, vermouth y similares, coñac, ajenjo, ginebra, anisados y demás bebidas alcohólicas, con excepción de las imitaciones de caña; 5 milésimos por cada caja de 50 fósforos o fracción. Debía satisfacerse el impuesto mensualmente, sobre la doble base de la declaración jurada de los fabricantes y de la exhibición de los libros relativos a la fabricación. Al reglamentar la ley, el Poder Ejecutivo declaró que el impuesto gravaba las ventas, con el propósito sin duda alguna, de herir el stock de las fábricas, y estableció que la extracción de los productos sólo se permitiría por una puerta del edificio, a horas reglamentarias y en presencia del agente fiscal de facción en cada fábrica.

La misma ley alzó los impuestos aduaneros sobre los productos similares, como medio de que la producción na-

cional no quedara en situación inferior o más desventajosa a la que le aseguraban las tarifas protectoras vigentes.

Pero hubo que recurrir bien pronto a modificaciones sustanciales. Las fábricas de licores y bebidas alcohólicas suspendieron casi totalmente sus tareas, y una vasta elaboración clandestina se encargó de burlar los cálculos optimistas de los autores de la ley acerca del rendimiento de las nuevas gabelas. Una segunda ley de agosto del mismo año, suprimió totalmente los impuestos sobre la elaboración de licores y bebidas alcohólicas, y, en su lugar recargó la materia prima, elevando a 132 milésimos por litro el derecho sobre la fabricación de alcoholes. Quedaba facultado el Poder Ejecutivo para exigir a los fabricantes de alcohol la aplicación en sus destilerías de aparatos contadores. Los alcoholes extranjeros sufrieron naturalmente otro recargo, destinado a compensar los efectos del cambio de asiento del impuesto.

En 1892 se resolvió que el impuesto a los fósforos fuera pagado bajo forma de estampillas de 5 milésimos por cada caja de 50 fósforos de fabricación nacional y de 13 milésimos por las de producción extranjera.

La ley de 1896 gravó los tabacos, cigarros y cigarrillos, importados y elaborados en el país, con un impuesto que debía abonarse bajo forma de estampillas adheridas a las cajillas y cigarros. En 1900 se estableció que los tabacos sólo podrían ponerse en venta para el consumo en paquetes cerrados de 50 gramos, con excepción del negro y el virginia, que podrían venderse en latas hasta de 500 gramos. Las fábricas quedaban obligadas a permitir la instalación de un fiscal y a suministrar a dicho funcionario cuantos datos juzgare necesarios. Otra ley del mismo año gravó los azúcares importados y los vinos de más de 16 grados de fuerza alcohólica y de 50 % de extracto seco.

ALCOHOLES

Como consecuencia de estas leyes y de otras más recientes el impuesto interno a los alcoholes de fabricación

nacional, que era de $ 0.03 por la ley de 1891, fué subiendo sucesivamente a $ 0.132, $ 0.20, $ 0.35, $ 0.60 y $ 0.75 por litro. Y el de los alcoholes importados, que era de $ 0.136 hasta 20 grados Cartier, con un recargo de $ 0.0068 por cada grado de exceso, fué elevado sucesivamente, de conformidad a la ley de 1891, a $ 0.20, $ 0.35, $ 0.60 y $ 0.75.

El alcohol destinado a usos industriales y domésticos quedó libre de impuesto desde 1907, a favor de la fabricación nacional, y desde 1913 para las procedencias extranjeras, confiándose la desnaturalización a la Dirección de Impuestos Internos de consumo.

Véase el movimiento de la producción nacional y del comercio de importación, desde el establecimiento de los impuestos internos de consumo (litros):

Ejercicios	Alcohol nacional Potable	Alcohol nacional Desnaturalizado	Alcohol importado Potable	Alcohol importado Desnaturalizado	Caña importada
1901-02.........	2:633.723	—	—	—	938.211
1902-03.........	2:552.937	—	—	—	1:096.973
1903-04.........	2:102.317	—	—	—	1.091.747
1904-05.........	2:287.814	—	—	—	1:144.853
1905-06.........	2:622.417	—	—	—	1:510.440
1906-07.........	2:635.974	—	—	—	1:986.576
1907-08.........	2:613.417	22.887	—	—	1:852.701
1908-09.........	2:283.107	308.800	—	—	1:609.849
1909-10.........	2:186.371	449.484	—	—	1:646.002
1910-11.........	2:114.118	588.188	—	—	2:170.081
1911-12.........	2:341.974	737.263	—	—	2:387.238
1912-13.........	2:374.591	917.906	—	—	2:407.617
1913-14.........	1:343.302	617.023	—	339.265	3:597.993
1914-15.........	148.530	125.600	1:482.792	913.522	1:822.224
1915-16.........	423.225	148.400	1:474.230	736.155	2:044.757
1916-17.........	561.825	264.290	1:084.668	635.575	1:533.915
1917-18.........	235.245	97.200	1:864.147	835.796	1:615.322
1918-19.........	333.845	287.582	1:507.950	748.650	1:736.181
1919-20.........	368.386	501.800	1:080.350	695.185	2:243.269
1920-21.........	247.390	202.000	1:106.992	1:135.757	2:063.935
1921-22.........	479.848	364.400	675.926	1:213.090	2:084.035
1922-23.........	257.750	272.604	1:092.592	1:489.780	2:546.572
1923-24.........	389.636	270.801	808.865	1:551.963	2:984.759
1924-25.........	138.970	197.600	1:294.713	1:774.487	3:613.792
1925-26.........	137.298	74.689	963.923	5:087.992	3:174.673
1926-27.........	116.481	145.750	1:178.069	2:198.494	3:903.474
1927-28.........	149.653	255.345	1:342.745	2:412.085	4:423.721
1928-29.........	85.991	433.311	1:535.369	2:224.129	4:941.961
1929-30.........	173.679	227.764	1:633.503	2:530.537	4:985.145

La ley de represión del alcoholismo, sancionada en 1920, prohibió la instalación de despachos de bebidas alcohólicas destiladas en los puertos, parques, paseos, teatros, mercados, locales de juego y ferrocarriles; probihió la venta del ajenjo y sus similares; estableció que los fabricantes e importadores de alcohol sólo podrían vender ese artículo a las fábricas de licores, sin perjuicio de la reglamentación que dictase el Poder Ejecutivo con destino al alcohol destinado a aplicaciones industriales y usos clínicos.

FOSFOROS

El impuesto a los fósforos continúa sometido a la tasa de $ 0.005 por cada caja de 50 fósforos o fracción, establecida por la ley de 1891, y los de fabricación extranjera a $ 0.013, por concepto de impuesto interno.

La fabricación nacional ha seguido el siguiente progreso (número de cajas de fósforos):

1906-1907...	48.340.000	1918-1919...	64:800.000
1907-1908...	51:720.000	1919-1920...	72:100.000
1908-1909...	51:540.000	1920-1921...	68:880.000
1909-1910...	55:260.000	1921-1922...	66:200.000
1910-1911...	57:401.750	1922-1923...	70:160.000
1911-1912...	62:700.000	1923-1924...	69:480.000
1912-1913...	64:320.000	1924-1925...	68:060.000
1913-1914...	66:600.000	1925-1926...	70:140.000
1914-1915...	62:640.000	1926-1927...	71:380.000
1915-1916...	67:380.000	1927-1928...	81:000.000
1916-1917...	62:400.000	1928-1929...	77:200.000
1917-1918...	64:860.000	1929-1930...	80:700.000

CERVEZA

La cerveza nacional sigue pagando, también, la tasa de $ 0.003 establecida por la ley de 1891. Su consumo ha crecido en la forma que demuestran estas cifras (litros):

1906-1907....	3:102.375	1918-1919...	6:821.204
1907-1908....	3:474.471	1919-1920...	8:884.202
1908-1909....	3:937.464	1920-1921...	8:743.573
1909-1910....	4:404.691	1921-1922...	9:068.113
1910-1911....	5:225.752	1922-1923...	9:664.281
1911-1912....	6:609.570	1923-1924...	9:484.700
1912-1913....	7:920.088	1924-1925...	10:941.761
1913-1914....	6:824.710	1925-1926...	11:689.461
1914-1915....	4:662.195	1926-1927...	14:342.853
1915-1916....	4:966.333	1927-1928...	13:483.449
1916-1917....	5:325.523	1928-1929...	15:930.570
1917-1918....	6:002.902	1929-1930...	15:202.084

TABACOS

Los tabacos, cigarros y cigarrillos, están gravados con las siguientes cuotas:

Ley primitiva

Tabaco elaborado	$ 0.40 kilg.
Cajilla hasta de 20 cigarrillos	,, 0.02 c|u.
Cajilla hasta de 10 cigarrillos	,, 0.01 c|u.
Cigarros de hoja, no habanos	,, 0.40 kilg.
Cigarros habanos	,, 0.01 c|u.

Legislación actual

Tabaco elaborado	$ 0.80 kilg.
Cajilla hasta de 20 cigarrillos	,, 0.04 c|u.
Cajilla hasta de 10 cigarrillos	,, 0.02 c|u.
Cigarros de hoja, no habanos	,, 0.40 kilg.
Cigarros habanos	,, 0.03 c|u.

Los tabacos destinados al consumo de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, pagan $ 0.40 el negro y $ 0.60 el blanco.

PRODUCTO DEL IMPUESTO INTERNO

	$		$
1906-1907...	502.285	1918-1919...	1:477.828
1907-1908...	552.170	1919-1920...	1:702.644
1908-1909...	590.613	1920-1921...	1:668.255
1909-1910...	626.485	1921-1922...	1:679.934
1910-1911...	681.489	1922-1923...	1:655.639
1911-1912...	790.274	1923-1924...	1:766.113
1912-1913...	890.387	1924-1925...	1:840.921
1913-1914...	901.908	1925-1926...	1:849.843
1914-1915...	1:007.649	1926-1927...	2:081.948
1915-1916...	1:230.481	1927-1928...	2:219.595
1916-1917...	1:221.627	1928-1929...	2:262.591
1917-1918...	1:321.575	1929-1930...	2:315.126

Véase cómo se distribuye la cifra del último ejercicio:

		$
Cajillas de 10 cigarrillos	1:149.225	22.984,50
Cajillas de 20 cigarrillos........	22:595.360	903.814,40
Tabaco elaborado en paquetes, kg.	33:185.535	1:296.918,70
Tabaco elaborado en latas, kg...	200.007	40.101,39
Cigarros de hoja, no habanos, kg.	99.730	39.892,13
Cigarros habanos, unidades	383.850	11.515,50

VINOS

Una ley de 1903 gravó los vinos nacionales artificiales, con $ 0.007 por litro, y los vinos comunes extranjeros con 1 centésimo por cada grado o fracción de exceso sobre 14 grados de fuerza alcohólica, y con 3 milésimos por cada gramo de exceso sobre 35 o/oo de extracto seco.

Esas cuotas han sido alteradas por leyes posteriores. Los vinos comunes importados pagan ahora $ 0.10, mientras no excedan de 12 grados de fuerza alcohólica y 24 gramos de extracto seco. Los demás tienen un recargo de $ 0.01 por cada grado de alcohol y por cada 2 gramos de extracto seco. Los vinos entrefinos, pagan 15 % y $ 0.10 por litro, y los vinos finos $ 0.27 por botella o por litro,

exclusivamente por concepto de impuesto interno de consumo.

He aquí el nivel alcanzado por la producción nacional al amparo de la protección aduanera:

AÑOS	Area plantada — Hectáreas	Uva recogida — Kilos	Vino elaborado — Litros
1904........	3.620	16:387.738	10:458.119
1905........	4.036	16:527.590	11:569.314
1906........	4.502	13:528.100	9:469.674
1907........	4.972	19:385.569	11:461.817
1908........	5.092	28:753.259	18:563.496
1909........	5.493	27:433.402	16:164.983
1910........	5.698	28:381.699	16:997.747
1911........	5.753	24:808.546	14:736.046
1912........	6.146	18:874.712	10:556.849
1913........	6.103	33:433.780	19:430.527
1914........	6.414	27:597.139	16:482.952
1915........	6.250	19:661.567	11:391.958
1916........	6.170	33:262.529	20:576.641
1917........	6.452	31:668.466	19:232.699
1918........	6.871	41:888.814	25:586.031
1919........	6:867	30:835.027	19:418.698
1920........	6:983	56:486.762	36:092.671
1921........	7.319	37:455.599	22:998.180
1922........	7.572	48:821.136	31:073.254
1923........	8.058	50:427.743	32:009.939
1924........	8:426	53:765.352	34:266.342
1925........	9.065	58:068.155	36:170.210
1926........	9.904	48:396.255	29:318.697
1927........	10.176	62:822.199	39:910.443
1928........	10.909	57:682.993	35:877.313
1929........	11:948	64:990.453	40:924.219
1930........	12.492	78:414.600	49:501.992

ESPECIALIDADES FARMACEUTICAS

La ley de 1910 gravó a las especialidades farmacéuticas, aguas minerales y de mesa y productos patentados, con

tasas de $ 0.001 a $ 0.03 por unidad. Esas tasas fueron elevadas en 1924, a $ 0.04 para las especialidades farmacéuticas nacionales y $ 0.06 para las extranjeras, obteniéndose con ello los siguientes productos:

	$		$
1910-1911...	70.396.37	1920-1921...	54.283.87
1911-1912...	64.219.20	1921-1922...	54.294.78
1912-1913...	64.751.57	1922-1923...	57.320.69
1913-1914...	51.915.00	1923-1924...	155.817.15
1914-1915...	40.429.67	1924-1925...	157.448.11
1915-1916...	47.306.17	1925-1926...	165.469.55
1916-1917...	40.275.84	1926-1927...	180.557.46
1917-1918...	39.232.23	1927-1928...	212.894.29
1918-1919...	49.849.74	1928-1929...	204.010.83
1919-1920...	65.189.12	1929-1930...	206.314.97

PERFUMERIAS Y ANALISIS

Desde 1916 rige un impuesto sobre los análisis químicos y sobre los artículos de perfumería y tocador, con el resultado que se indica a continuación:

EJERCICIOS	Perfumería $	Análisis $
1915-1916......	36.345.45	8.346.00
1916-1917......	67.179.69	66.785.00
1917-1918......	71.172.26	68.275.00
1918-1919......	87.010.90	84.033.00
1919-1920......	133.838.08	92.428.00
1920-1921......	120.175.75	88.859.00
1921-1922......	76.861.44	112.568.00
1922-1923......	82.611.98	115.565.00
1923-1924......	89.267.56	120.734.00
1924-1925......	98.106.57	135.906.00
1925-1926......	113.807.49	136.073.00
1926-1927......	112.632.73	140.762.00
1927-1928......	134.594.74	148.320.00
1928-1929......	141.197.01	149.837.00
1929-1930......	142.566.33	137.829.00

NAIPES

La ley de 1919 creó un impuesto por cada mazo de naipes, con destino a las Pensiones a la Vejez, de $ 0.20 por los extranjeros y $ 0.10 por los nacionales. Luego se dictó un aumento de $ 0.02 por cada mazo, Véase el resultado fiscal:

AÑOS	IMPORTADOS		NACIONALES		TOTAL	
	Mazos	Impuesto $	Mazos	Impuesto $	Mazos	Impuesto $
1919-20...	36.568	8.044.96	38.443	4.617.16	75.011	12.662.12
1920-21...	106.146	23.352.12	99.579	11.949.48	205.725	35.301.60
1921-22...	91.808	20.197.76	113.236	13.588.32	205.044	33.786.08
1922-23...	41.056	9.032.32	94.763	11.371.56	135.819	20.403.88
1923-24...	76.677	15.768.94	118.250	14.190.00	194.927	29.958.94
1924-25...	113.755	25.026.10	130.028	15.603.36	243.783	40.629.46
1925-26...	90.297	19.865.34	132.636	15.916.32	222.933	35.781.66
1926-27...	91.528	20.136.16	117.496	14.099.52	209.024	34.235.68
1927-28...	108.420	23.852.40	116.692	14.003.04	225.112	37.855.44
1928-29...	117.158	25.774.76	121.176	14.541.12	238.334	40.315.88
1929-30...	85.379	18.783.38	129.418	15.530.16	214.797	34.313.54

BOLETOS DE PASAJES

Otra ley del mismo año creó un impuesto interno de $ 4 sobre los pasajes de ultramar de 1ª clase y $ 2 sobre los de 2ª clase, La cuota quedaba rebajada a $ 0.30 tratándose de los países de América. Las tasas fueron duplicadas en 1926. Más tarde sufrieron los pasajes un nuevo impuesto de $ 15 los de 1ª para ultramar y Norteamérica y $ 2 los demás, excepto Argentina y Paraguay. Simultáneamente fué creado un impuesto sobre el vino Champagne.

Producto de la recaudación:

Ejercicios	Impuesto al champagne Botellas	Impuesto al champagne Impuesto $	Impuesto a los pasajes Pasajes	Impuesto a los pasajes Impuesto $
1919-1920	150.249	15.024.90	69.665	24.963.30
1920-1921	136.111	13.611.10	60.338	22.161.60
1921-1922	63.630	6.363.00	84.160	29.154.30
1922-1923	60.275	6.027.50	95.471	32.889.50
1923-1924	64.484	6.448.40	92.030	33.946.90
1924-1925	68.524	6.852.40	93.498	35.213.30
1925-1926	99.021	9.902.10	95.987	36.455.80
1926-1927	82.780	8.278.00	167.098	72.745.90
1927-1928	80.312	8.031.20	105.335	81.448.40
1928-1929	81.148	8.114.80	111.181	87.560.40
1929-1930	77.867	7.786.70	114.901	85.688.20

LVI

Funciones locales

El Gobierno local, dice Nitti, tiene principalmente un fin económico; el Gobierno general tiene principalmente un fin político.

Es esa también la orientación del movimiento municipal contemporáneo, que Mendelson traza así, refiriéndose a la Alemania:

Puede clasificarse en esta forma la legislación municipal alemana: *a)* reglamentación del tráfico, como medio de dar facilidades a las comunicaciones; *b)* reglamentación del aprovechamiento de los terrenos, comprendiendo altura máxima de los edificios, medidas de orden estético, alejamiento de los establecimientos incómodos o insalubres; *c)* suministro de ciertos servicios, como el de abastecimiento de agua, instalación de mataderos, vigilancia de los artículos alimenticios, pudiendo decirse que a cierta etapa de la civilización la comunidad de viviendas en las ciudades se torna en comunidad de producción y de consumo; *d)* organización de la instrucción pública, bibliotecas gratuitas, teatros y salas de concierto; *e)* reglamentación sanitaria preventiva y curativa, bajo forma de hospitales, sanatorios, recolección de basuras, cloacas, baños públicos, ejercicios físicos y sports; *f)* organización de la asistencia, bajo forma de auxilios a los pobres, cajas de ahorros, oficinas de colocación de los trabajadores. Existen, además, dos categorías de atribucio-

nes relacionadas con la organización financiera y la organización administrativa de las ciudades.

La ciudad alemana es, en definitiva, una comunidad de habitación, de producción, de consumo, de instrucción, de higiene y de asistencia. Su fin principal consiste en asegurar a los habitantes las condiciones necesarias para la conservación y desarrollo de todas sus fuerzas físicas y de su bienestar moral e intelectual, como dice Rauchberg. La función de la ciudad moderna no se reduce, como en la edad media, a la garantía de la vida. Procura también hacer fácil la vida; presta protección en la lucha por la existencia; aleja los peligros que la amenazan, y acrecienta el valor económico de cada individuo.

Del punto de vista de la comunidad de habitación, todas las ciudades alemanas aplican hoy reglas relativas a la edificación y al suelo. En 1912 dijo el Secretario de Estado en el Ministerio del Interior, desde la tribuna de la Dieta del Imperio: "Son tantos y tan grandes los disparates cometidos en materia de habitación, que no es posible soportar por más tiempo el *"Laisser faire"*. Exageraba mucho sin embargo, al afirmar que nada habían hecho las ciudades para atenuar el mal. Lo demuestran concluyentemente los reglamentos de construcción, la sanción de planos para los barrios no edificados todavía y la transformación de los barrios viejos. La acción resulta más fácil cuando la misma Municipalidad reparte el suelo y fija las condiciones de su edificación y organiza bancos de crédito hipotecario municipal. Empiezan ya a preocuparse las ciudades del suministro de terrenos baratos y apropiados a los establecimientos industriales y comerciales y empiezan también a estudiar la organización de los transportes.

En cuanto a la organización colectiva de la producción, hasta hace poco era absolutamente general la tesis de que las propias ciudades debían explotar sus usinas de gas y electricidad, mataderos, tranvías, mercados, puertos y servicios de agua. Pero algunas municipalidades encuentran preferible ahora arrendar sus usinas eléctricas y otras procuran estudiar la forma de empresa mixta, bajo la admi-

nistración de sociedades privadas. Persiste, sin embargo, la mayoría de las ciudades en el camino de la explotación directa. Lo sensible es que la explotación municipal no haya tenido siempre el cariz comercial que le corresponde. En muchas ciudades se propaga la idea de que la Municipalidad no puede mostrarse indiferente ante el movimiento de encarecimiento de las subsistencias, especialmente de la carne. Algunas de ellas han vendido durante el invierno de 1911-12, pescado, papas, legumbres y carne. Pero es necesario que se hagan nuevas y numerosas experiencias.

Del punto de vista de la enseñanza, — concluye Mendelson, — la política de las ciudades alemanas se orienta en el sentido de mejorar las condiciones económicas de los habitantes, bajo forma de escuelas prácticas de todo género.

Tales son los principios que se abren ya vigorosamente camino en todas partes: la orientación económica del gobierno local, la municipalización de ciertos grandes servicios y la descentralización de diversos impuestos.

El Uruguay está fuertemente orientado en ese sentido, y para organizar bien los nuevos servicios que ya tienen arraigo en Montevideo y generalizarlos a todo el territorio, habría que alterar los límites de los departamentos, como medio de que cada capital o ciudad de importancia quede situada en el paraje más estratégico de su zona rural. En vez de 19 departamentos habría que crear 25 ó 30, racionalmente distribuídos, en la seguridad de que el aumento de presupuesto quedaría compensado con creces, por el más rápido desarrollo de la acción económica municipal, bajo forma de empresas productoras y de aumento de las garantías públicas.

RENTAS MUNICIPALES

Dentro del Departamento de Montevideo se destacan el impuesto general municipal, los derechos de Abasto, Tablada y Mercados, la Patente de Rodados, los proventos de las ruletas de los establecimientos balnearios, el aporte de los tranvías, la Contribución Inmobiliaria bajo forma de un

porcentaje de la renta general y de cuotas especiales para la apertura de ramblas y avenidas.

El impuesto general municipal emana de la refundición de los antiguos impuestos de alumbrado, salubridad y serenos. Está fundado en el alquiler, en los aforos para el pago de la Contribución Inmobiliaria y en las categorías de las Patentes de Giro. La propiedad edificada está sujeta al 3 % sobre el monto del alquiler mensual que produzca o pueda producir. Los terrenos baldíos y las quintas y los jardines anexos a casas-quintas, cuya extensión lineal sobre la vía pública exceda del doble de lo edificado con frente a la misma línea, tienen que pagar, además de la cuota sobre el alquiler, el 3 % del valor del metro cuadrado multiplicado por cada metro lineal de frente, en las zonas donde haya obras de saneamiento, y el 1 % donde no las haya. Los edificios que sirvan de asiento a un comercio, industria o profesión, pagan a su vez un recargo anual graduado sobre las categorías de la ley de patentes, que oscila de $ 0.50 a $ 10.80.

Los derechos de Abasto y Tablada están reglamentados en la forma que subsigue:

Animales destinados al abasto. — *Vacunos.* Por kilogramo $ 0.0035. Por cabeza: máquina, piso, inspección veterinaria, seguro de carne, conducción a la Tablada en ferrocarril, entrada en los corrales y envío a las carnicerías, respectivamente, $ 0.04, 0.10, 0.08, 0.05, 0.02, 0.35 y 0.003. *Lanares,* $ 0.20. Piso, inspección veterinaria, seguro de carne, ferrocarril a la Tablada, entrada a los corrales, flete del ferrocarril del Estado, respectivamente, $ 0.02, 0.05, 0.04, 0.01, 0.05 y 0.03. *Cabríos,* $ 0.20, inspección veterinaria y seguro de carnes, etc., $ 0.05, 0.02 y 0.04.

Animales no destinados al abasto. — Vacunos: báscula, piso, ferrocarril, entrada, inspección, seguro de carnes, construcción del camino al Cerro y conducción al frigorífico, respectivamente, $ 0.02, 0.04, 0.05, 0.02, 0.08 y 0.04. Además, $ 0.001 por kilogramo de vacuno faenado en frigorífico. *Lanares,* báscula, piso, inspección, seguro, entrada, respectivamente, $ 0.05, 0.02, 0.04, 0.01, 0.005, 0.02 y

0.02, Además, por kilogramo de ovino destinado a frigorífico $ 0.001. *Porcinos,* por construcción del camino al Cerro, inspección veterinaria, etc., respectivamente, $ 0.02, 0.20, 0.10, 0.001 y 0.04. Además, por kilogramo de animal destinado a frigorífico $ 0.001.

La Patente de Rodados oscila desde la cuota anual de $ 6, aplicable a las carretas de mano, hasta la de $ 45, aplicable a las zorras con capacidad para cargas de más de 5.000 kilogramos. Los automóviles particulares pagan, según el costo del vehículo en plaza, desde $ 35 los de $ 700, hasta $ 250 los de más de $ 8.000.

De los proventos de las ruletas que funcionan en el Parque Hotel y en el Hotel Carrasco corresponde el 45 % al Municipio de Montevideo y el 55 % restante a la Asistencia Pública, al Hospital Militar y a obras del Parque Central.

Los impuestos especiales destinados a la construcción de la Rambla Sud, que arranca de la Escollera Sarandí, y al ensanche y prolongación de la Avenida Agraciada hasta empalmar con la Avenida 18 de Julio, están basados en el mayor valor obtenido por la zona de influencia de esas obras de mejoramiento edilicio. Uno y otro, oscilan desde el 1 ½ o/oo hasta el 3 o/oo, según las distancias de las propiedades gravadas, y su producto se aplica al servicio de los empréstitos contratados para la ejecución de las obras.

Existen otros arbitrios en la Municipalidad de Montevideo: proventos de cementerios, patentes de perros, derechos de edificación, derechos de rifa, fraccionaminto de terrenos en solares, fijación de letreros y avisos con frente a la vía pública o legibles desde ella, análisis, vacunas, ocupación de la vía pública por las compañías de tranvías, teléfonos, telégrafos y tanques de nafta, que completan el cuadro de los ingresos locales.

Entre ellos merece destacarse, por el fin a que responde, el impuesto que grava la edificación inapropiada, Se aplica a los edificios que están aforados en un valor inferior al que representa el precio del metro del terreno multiplicado por $ 50 en los barrios menos valorizados y $ 100 en los barrios más valorizados.

Dentro de los departamentos del Litoral e Interior se destacan los derechos de Abasto y Tablada, la Patente de Rodados, el Impuesto General Municipal y la parte de la Contribución Inmobiliaria aplicada a las necesidades locales.

LO QUE PRODUCEN LAS RENTAS MUNICIPALES

Damos a continuación los ingresos globales de la Municipalidad de Montevideo y de las Municipalidades del resto del país, con la advertencia de que las cifras de la campaña son incompletas por falta de regularidad en el suministro de datos destinados a las publicaciones oficiales:

	De Montevideo	De campaña
	$	$
1917-18.......	2:921.328	2:153.556
1919-20.......	3:843.609	1:961.947
1924-25.......	5:495.494	3:775.181
1929-30.......	7:613.355	——

Véase cuales son los ingresos de la Municipalidad de Montevideo que más se destacan en los dos años extremos del cuadro que antecede:

	1917-18	1929-30
	$	$
Contribución Inmobiliaria	340.378	528.038
Permisos de construcción	32.174	139.190
Abasto y Tablada	344.791	286.677
Mercados y radios	116.421	622.058
Cementerios	46.958	207.223
Rodados	236.761	1:442.791
Impuestos municipales	759.624	1:730.987
Tranvías eléctricos	101.452	111.388
Casino del Parque Rodó	288.095	642.707
Utilidades de la Usina Eléctrica....	340.000	340.000

MONTO DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

El presupuesto municipal de Montevideo correspondiente al ejercicio 1924-25, último publicado, asciende a $ 5:370.245.

Dentro del capítulo de egresos se destacan los gastos generales ($ 1:167.674), las obligaciones procedentes de empréstitos ($ 1:028.439), la Dirección de Obras Municipales ($ 936.580), la Limpieza Pública ($ 719.726), la Dirección de Paseos ($ 306.548), la Dirección de Abasto, Tablada y Mercados ($ 211.676) y la Salubridad ($ 126.052).

Dentro del capítulo de ingresos se destacan los impuestos municipales ($ 1:365.000), la Patente de Rodados ($ 750.000), los derechos de Abasto y Tablada ($ 490.000), el 1 o/oo de la Contribución Inmobiliaria ($ 425.000), los proventos del Casino del Parque Hotel ($ 473.000), las utilidades de la Usina Eléctrica ($ 340.000), la contribución de las empresas tranviarias ($ 372.000), las vías y entrevías ($ 250.000), los Proventos de Cementerios ($ 145.000) y los Permisos de Construcción ($ 110.000).

Los presupuestos de los departamentos del Litoral e Interior, del mismo año, ascienden a las siguientes cantidades:

Artigas	$	134.433	Paysandú ...	$	189.060
Canelones ...	,,	319.500	Rivera	,,	143.886
Colonia	,,	334.980	Rocha	,,	139.962
Cerro Largo .	,,	160.359	Río Negro ...	,,	75.649
Durazno	,,	181.700	Salto	,,	286.000
Florida	,,	222.011	Soriano	,,	331.168
Flores	,,	94.600	San José	,,	188.064
Lavalleja ...	,,	230.007	Treinta y Tres	,,	100.136
Maldonado ..	,,	106.905	Tacuarembó .	,,	180.867

A la cabeza de las fuentes tributarias de esos departamentos figuran la Patente de Rodados, que en Canelones fué calculada en $ 86.000 y en el Salto en $ 25.000; la parte de la Contribución Inmobiliaria adjudicada a las necesidades municipales, calculada respectivamente, en $ 45.000 y en $ 109.000; el Impuesto General Municipal, en $ 28.000 y en $ 20.000 y los derechos de Abasto en $ 35.000 y en $ 15.000. Tomamos dos departamentos, simplemente, por vía de ejemplo.

LVII

Producto de las Rentas Generales de la Nación

Durante los cinco ejercicios económicos, transcurridos desde 1922 hasta 1927, la Tesorería General de la Nación recibió las siguientes cantidades por concepto de rentas generales:

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
Adm. de Bienes del Estado	162	5.464	—	—	—
Adm. Nal. del Puerto.—Contrib. para Policia Marítima	40.667	40.000	40.000	40.000	40.000
Adm. Nal. del Puerto. (Ley 15 de octubre 1924).—(Cuerpo de Bomberos)	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Adm. Nal. del Puerto. — Presup. Aduanero	50.833	50.000	—	—	—
Adm. Nal. del Puerto (Servicio de su deuda)	60.930	84.826	84.826	84.826	84.826
Análisis Químicos	143.219	147.940	157.517	158.235	147.918
Arancel y Patente Consular..	856.483	916.000	1:117.526	1:267.316	1:164.016
Art. 70 del Presupuesto.—Generadores de Vapor	2.553	4.651	6.662	5.519	7.507
Asistencia Pública Nacional.—(Servicio de su deuda) ...	9.946	15.374	143.645	148.664	148.629
Banco de la República.—Empréstito Uruguayo 1896 ...	—	—	471.892	471.910	471.984
Banco de Seguros del Estado (Art. 45 Ley Presupuesto)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Banco de Seguros del Estado (Contrib. de sus utilidades)	300.000	—	372.443	324.698	326.658
Banco de Seguros del Estado (Servicio de su deuda)	179.975	179.992	180.020	230.645	299.922
Banco Hipotecario (Ley 14 de diciembre de 1914)	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Banco Hipotecario. — Deuda Interna 6 %, 1929	—	—	—	—	76.619

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
Banco Hipotecario. — Reintegro, Empréstito, Fomento Rural y Colonización	—	—	41.500	—	—
Biblioteca Nacional	3.278	3.278	3.278	3.278	3.278
Cantinas Militares	—	20.569	28.985	31.620	31.620
Comis. Financiera del Puerto	65.514	65.514	65.514	65.514	65.514
Comis. Financiera del Puerto 50 % déficit (Bonos Ext. 6 % oro)	—	—	259.273	346.788	397.139
Contribución del 4 % (Art. 79 Ley Presupuesto)	187.880	198.590	243.533	264.972	253.721
Contribución Inmobiliaria ...	4:904.675	5:533.000	5:199.049	4:690.214	4:725.418
Contribución Inmob. (Ejercicios anteriores)	539.601	652.487	525.067	474.614	615.616
Depós. Judiciales (Comisiones)	13.877	30.181	31.852	28.137	30.244
Derechos al carbón mineral ..	87.775	84.113	80.732	74.311	87.127
Economía en Garantías de Ferrocarriles	—	—	—	480.647	504.608
Empresas Ferroviarias (derechos de Aduana)	—	—	—	330.625	321.080
Empresas Ferroviarias. — Patentes Giro y Cont. Inmob.	—	—	—	4.138	95.319
Emprést. Ob. Púb. de 1909	—	—	50.000	50.000	50.000
Entes Autónomos Interventores (Art. 80)	20.460	20.651	—	—	—
Entradas Eventuales	511.758	395.395	215.143	660.523	559.505
Estampillas de matrimonio ..	7.480	7.508	7.869	7.744	7.773
Estamp. y certif. de Registro	—	—	4.100	4.466	4.139
Fondo permanente de Ferroc.	—	—	721.776	—	—
Facultad de Derecho (Ley 13 de agosto 1918)	—	—	—	5.426	6.142
Frig. Nal.—Empréstito Interno	—	—	—	—	22.333
Granja Modelo (Ley 23 de octubre de 1926)	—	—	—	1.000	1.000
Herencias Yacentes	—	—	—	7.482	74.862
Hopistal Militar 1 % sobre pagos de Presup. Militares	78.282	91.992	101.121	100.915	99.794
Importación, exportación, compen., almacenaje y eslingaje	14:867.732	15:994.710	18:231.369	19:343.048	18:604.064
Imprenta Nacional.—Reintegro personal interventores	5.520	5.520	5.520	5.520	5.520
Impuesto a la caña	140.616	173.093	183.031	192.193	223.032
Impuesto a la cerveza	350.684	430.285	404.503	477.917	456.063
Impuesto a las carreras (Ley 16 de enero de 1924)	17.098	16.978	19.188	19.756	19.953
Imp. a las bebidas alcohólicas	34.701	34.743	30.072	34.888	36.155
Imp. a las espec. farmacéuticas	205.446	215.838	255.636	246.078	248.832
Imp. a las perfumerías	114.626	113.769	135.381	142.251	143.182
Imp. a los ganad. p|frigoríficos	363.375	344.780	271.217	294.851	309.160
Imp. a los Giros Bancarios..	165.847	202.352	199.709	179.409	217.921
Imp. a los fósforos	350.700	356.900	388.500	386.000	396.500
Imp. a los tabac., cigarros, etc.	1:849.844	2:084.939	2:218.078	2:261.917	2:316.622
Imp. a los vinos	154.715	135.130	94.383	103.240	77.253
Impuesto al alcohol	417.077	482.420	558.785	596.192	666.956
Impuesto al azúcar	393.014	394.907	459.123	465.115	439.982

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
Imp. Balneario (Ley 27 de marzo de 1916)	3.264	4.109	3.264	3.017	3.422
Impuesto de Estadística	364.623	374.764	404.911	426.614	418.872
Impuesto de Faros	192.035	200.881	225.323	229.490	242.269
Impuesto de Guías	23.679	17.766	54.867	50.490	43.555
Imp. de Herencias (el 40 % servicio Deuda Interna de Conversión de 6 ½ % 1916)	880.108	726.999	939.584	1:198.890	1:116.657
Impuesto de minas	—	—	—	674	607
Impuesto Especial (Res. de 26 de febrero de 1924) ..	6:243.671	6:256.964	6:610.756	6:849.992	6:973.119
Imp. Puente de Santa Lucía	16.627	12.972	19.267	7.128	—
Imp. Puentes diversos	—	—	43.102	2.166	—
Imp. 6 % a jubilados y pensionistas radicados en el exterior	—	685	3.721	4.387	4.337
Imp. 50 % del aumento a las Traslaciones de Dominio ..	72.674	64.250	74.792	76.171	78.887
Ingresos y Reingresos	—	81.983	—	—	—
Intereses de los fondos "Bonos Exteriores" 6 % oro ..	—	—	413.192	75.136	37.252
Presupuesto Judicial	—	5.204	—	—	—
Ley 27 de Julio 1925.—Recursos Presup. Poder Judicial.	89.576	143.514	—	—	—
Marcas y señales para ganado	20.148	20.666	23.155	20.905	22.022
Montepío Civil y Militar ...	42.458	38.970	35.239	36.518	32.407
Movilización de bultos para el despacho	403.088	446.623	459.806	466.970	477.677
Multas por Represión del Alcoholismo	3.002	1.287	—	505	3.563
Multas Ley 30 agosto 1893 ..	—	—	17.406	36.107	18.346
Obligaciones atendidas con el Superavit Ejercicio anterior	—	—	26.710	—	—
Oficina Nacional del Trabajo	2.407	2.416	1.442	5.448	12.994
Papel Sellado	1:110.615	1:159.510	1:248.388	1:270.331	1:379.529
Patentes de Giro	2:119.860	2:152.021	2:234.740	2:274.022	2:313.788
Patentes de Invención y Marcas de Fábricas	24.533	25.515	37.305	35.742	42.297
Patentes Extraordinarias 5 %	2:082.919	2:140.656	2:366.861	2:614.101	2:403.942
Pat. Extraordinarias 10 % ..	—	—	—	5.493	1.807
Pesas y Medidas	58.559	58.162	58.438	71.443	74.947
Policía Sanit. de los Animales	24.000	8.000	16.760	32.000	61.000
Producto de arrendamiento de Bienes Fiscales	—	—	8.800	3.600	3.800
Proventos de Capatacías de Aduanas	20.755	21.544	30.492	11.096	15.331
Proventos de Escribanías	64.027	77.591	321.674	313.203	301.861
Proventos Boletín de Hacienda	3.135	2.367	1.516	1.492	2.915
Proventos del Diario Oficial	94.626	104.678	114.072	110.466	125.588
Proventos Ofic. Dactiloscópica	19.130	23.486	21.041	21.850	20.893
Proventos de Ofic. Actuarias (Ley 18 noviembre 1926)..	—	38.921	—	—	—
Proventos de embarque de ganados en pie	—	—	—	1.334	—
Recursos Presupuesto Militar	—	273.792	—	—	—

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
Recursos Presupuesto Escolar	—	393.833	—	—	—
Recursos 1923-24 y 1924-25 ..	—	187.631	—	—	—
Registro de Embargos	23.466	27.372	30.796	32.097	30.434
Registro de Locaciones	10.982	15.177	16.373	22.052	17.005
Registro de Ventas	28.300	27.844	28.688	64.876	90.288
Registro del Estado Civil ..	14.000	14.000	14.000	25.172	29.260
Registro General de Poderes.	19.391	20.326	21.771	21.662	22.948
Reguladores de honorarios (ley 9 de julio 1918)	9.604	11.083	9.579	11.294	10.737
Reintegro por alimentación, vestuario, etc.	—	—	11.984	20.547	15.067
Reintegro por servicios contralor aduanero	—	—	42.635	22.671	42.052
Reintegro del Servicio de la Deuda Carretera a Colonia	—	—	—	—	55.500
Reintegro del Servicio Bonos del Cuerpo de Bomberos..	—	—	—	—	950
Reintegro del Servicio del Empréstito Puerto Arazatí ..	—	—	—	—	812
Retroversión de intereses 6 % líneas garantidas	—	—	—	213.858	93.868
Saldo de dotaciones presup.	—	—	—	898.343	—
Serv. vigilancia y fiscalización	—	—	28.200	28.200	24.720
Saldos de proventos de diversas Oficinas	168	—	1.681	500	77.709
Saneamiento de ciudades del Interior.—Producido del Impuesto especial	358.496	224.969	565.261	509.209	497.896
Superávit Ejercicio anterior .	299.858	1:339.992	2:110.212	—	—
Superávit Ejercicio 1927-28.—Aumento Presup. Policial ..	—	—	—	—	615.967
Tasaciones sobre vistas fiscales	—	—	21.360	26.804	19.274
Tesoro de Instrucción Pública	2:371.231	2:168.929	2:151.124	2:391.142	2:301.958
Timbres	968.672	945.165	1:016.282	1:126.571	1:092.330
Timbres por Patentes	100.150	116.035	159.128	129.065	119.333
Usina Eléctrica del Estado (Servicio de su deuda) ...	269.387	269.355	269.324	269.289	269.252
Usina Eléctrica del Estado Contribución de sus utilid.	—	—	200.000	200.000	200.000
Utilid. del Banco de la Rep.	521.905	521.844	789.093	740.090	401.505
West India Oil Company (Art. 31 Ley de Presup.)..	18.700	20.088	—	—	—
50 % de las patentes de 1 y 3 %	1:147.278	1:225.428	1:391.291	1:472.589	1:408.784
Total de rentas generales....	**47:967.428**	**51:906.247**	**58:602.751**	**59:955.419**	**58:916.879**

No figuran en esta nómina las rentas generales que están afectadas por leyes especiales a determinados servicios. Véase su monto en el último quinquenio:

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
	$	$	$	$	$
Alta Corte de Justicia..	17.432	29.326	39.628	36.443	39.429
Pensiones Militares	2.137	2.587	3.382	3.029	3.616
Asistencia Pública	340.208	592.288	755.218	794.031	707.295
Concejos Departamentales	584.629	671.958	1:234.487	1:024.435	1:203.431
Universidad	600.265	674.210	589.758	653.492	529.489
Biblioteca y Archivo ...	25.998	30.919	37.902	38.764	40.408
Registro Estado Civil...	13.052	13.751	15.142	26.974	36.818
Jubilaciones Civiles	51.783	59.617	63.651	62.909	59.974
Pensiones a la Vejez....	3:008.875	3:265.340	3:336.293	3:457.048	3:349.574
Ministerio del Interior..	60.955	62.562	60.329	73.947	76.445
Administración del Puerto	764.113	852.185	993.003	1:036.869	1:023.620
Puerto de Montevideo ..	1:156.409	1:240.856	1:401.099	1:487.714	1:408.613
Inst. de Quím. Industrial	15.990	23.098	24.546	16.045	19.658
Concejo de Montevideo.	11.526	106.862	123.920	697.288	737.367
Vialidad e Hidrografía..	—	—	—	344.503	3:015.157

LVIII

Empréstitos y consolidaciones

Hemos dicho que el crédito es la confianza en la devolución o reembolso de un valor.

En eso consiste también, sustancialmente, el crédito público, no obstante las diferencias que existen entre el particular y el Estado.

Su manifestación más general y amplia es el empréstito, principal fuente generadora de las deudas públicas. Y decimos principal fuente generadora y no fuente única, porque las deudas de un país pueden reconocer y reconocen dos orígenes distintos: la operación voluntaria mediante la cual el capitalista se suscribe a un empréstito, y la operación forzada mediante la cual el acreedor tiene que recibir en pago de su crédito un simple título de deuda.

Analizaremos en otro capítulo el cuadro de nuestras deudas públicas, para demostrar, entre otras cosas, que la mayor parte de los títulos emitidos durante el siglo XIX emanan de este último concepto. Por regla general nuestros ejercicios económicos cerraban entonces con déficit, y los déficit traían año tras año la emisión de títulos destinados al pago de los créditos que no habían podido cancelarse con metálico.

Mientras el déficit no se atiende, las sumas que lo constituyen se llaman créditos flotantes. Una vez regularizado mediante la entrega de títulos con intereses o con amorti-

zación o con ambos servicios a la vez, la deuda flotante se transforma en deuda consolidada.

DISTINTAS CLASES DE EMPRESTITOS

Varias clasificaciones admiten los empréstitos.

En primer lugar, la que los distribuye en forzosos, patrióticos y comunes. Los empréstitos forzosos se imponen obligatoriamente por el Poder Público a los capitalistas, en momentos de grave apremio financiero, cuando no pueden ponerse en juego los resortes normales del crédito público. Tiene por ejemplo el Estado necesidad urgentísima de una suma de dinero y la distribuye entre los que más eficazmente pueden contribuir a su pago. No existe en ese caso ninguna operación de crédito, por más que la emisión de papeles o de títulos dé lugar posteriormente a fenómenos de crédito. En los empréstitos patrióticos pide el Estado a los capitalistas que le hagan concesiones en cuanto al tipo de interés o al de lanzamiento de los títulos, y esa es una forma que por lo mismo que desconoce las exigencias corrientes del mercado, carece de eficacia en circunstancias normales por lo menos. La tercera forma, la de los empréstitos comunes, se armoniza al contrario con la situación del mercado, y ofrece a los capitalistas nacionales y extranjeros un negocio corriente que facilita el buen éxito de la operación.

Otra clasificación más interesante es la que recae sobre la forma de reembolso o pago del capital de los empréstitos; y de ella surgen también tres categorías primordiales: la de los empréstitos a fondo perdido, la de los empréstitos amortizables a plazo fijo y la de los empréstitos de amortización periódica.

En los empréstitos a fondo perdido el Estado se compromete simplemente a servir el interés, reservándose el derecho de pagar el capital cuando él lo juzgue conveniente, sin que en ningún caso tengan derecho los acreedores de exigir el reembolso. Para justificar esta fórmula, que es la más corriente en los grandes países europeos, se alega, entre otras razones, que el simple transcurso del tiempo dis-

minuye la carga relativa de los empréstitos, mediante el progreso de la riqueza pública, y que todo país bien organizado debe recurrir a las amortizaciones única y exclusivamente cuando hay sobrante de rentas. Son dos fundamentos de mucho peso. Para un país de dos millones de habitantes y de una fortuna pública de tres mil millones de pesos, que es aproximadamente el caso actual del Uruguay, una deuda consolidada de 240 millones de pesos (cifra del año 1930) puede parecer alta. Suponiendo que en un período de 30 años, la población y la riqueza pública se dupliquen, la misma carga de 240 millones produciría un efecto económico análogo al de su reducción efectiva a la mitad de ese monto. Desgraciadamente, cada generación tiene sus necesidades y el capítulo de la deuda pública crece juntamente con el de la población y con el de la riqueza general. Por manera que la carga, lejos de alivianarse, tiende a hacerse más pesada con el transcurso del tiempo. Parece indudable también que la amortización sólo debe practicarse a expensas de los sobrantes de Tesorería y que entonces lo más razonable es dejar al Estado en la más absoluta libertad, como medio de que no se produzca el caso verdaderamente lamentable de que mientras se paga el capital de un empréstito, sea necesario contraer nuevas deudas en condiciones más onerosas que las antiguas. Es evidente, sin embargo, que eliminada la obligación de pagar dentro de plazos fijos e ineludibles no se harán amortizaciones en la generalidad de los casos, pues aún suponiendo que haya sobrantes en Tesorería siempre surgirán pretextos para dar al excedente de rentas otro empleo reclamado por el ensanche incesante de los servicios públicos.

Los empréstitos amortizables a plazo fijo ofrecen su tipo más saliente en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la costumbre establece tres períodos: uno de ellos sin amortización; otro de amortización facultativa para el Gobierno, y otro de extinción obligatoria del empréstito. Sólo con ayuda de los grandes excedentes del tesoro norteamericano ha podido practicarse sin riesgo ese sistema, que a cualquier otro país del mundo pondría en aprietos, impo-

niendo la obligación de pagar grandes cantidades al fin del plazo, en un día determinado, pues dada la tendencia de la generalidad de los gobiernos siempre se dejarían correr los períodos facultativos a la espera de accidentes favorables a la hacienda pública.

Queda el tercer sistema, el de las amortizaciones periódicas, mediante el cual el Tesoro Público se obliga a hacer amortizaciones mensuales o trimestrales, entregando en cada uno de los períodos que se establezcan las cantidades convenidas a ese objeto. Es el sistema que practica la República Oriental desde los comienzos de la organización de su crédito público y el que mejor se armoniza con las sanas exigencias financieras y la correcta administración pública. En ciertos casos el mantenimiento de la amortización de un empréstito impondrá la necesidad de contratar otros empréstitos, lo que es un mal grave, sin duda alguna, pero un mal menor que el que resultaría del abandono total de la amortización, que no otra cosa significaría para la generalidad de los gobiernos la libertad en materia de reeembolso de empréstitos.

El régimen de las amortizaciones periódicas no es inconciliable con la conversión de empréstitos para obtener mejoras en el tipo del interés, que es una de las ventajas atribuídas a los empréstitos a fondo perdido. En el contrato de empréstito puede efectivamente reservarse el Estado la facultad de rescatar, en cualquier tiempo, la totalidad de los títulos, pagando en metálico su importe. Esa autorización se la reserva ordinariamente nuestro país en los contratos respectivos, precisamente para aprovechar las diferencias de intereses que se produzcan bajo la presión de la holgura del mercado y del prestigio del mismo crédito público.

COLOCACION DE EMPRESTITOS

Pueden colocarse los empréstitos por suscripción pública; por medio de agentes intermediarios que obran simplemente como corredores; o por medio de agentes interme-

diarios que compran los títulos al Estado emisor y se encargan de distribuirlos por su cuenta y riesgo en el mercado.

En el sistema de la suscripción pública el Gobierno invita a los capitalistas a inscribirse en las listas que se abren con ese objeto. Es un procedimiento que supone grandes capitales y crédito indiscutible, y aún asimismo no garantiza siempre la colocación íntegra de los títulos, exponiendo al tesoro público a serios peligros en momentos de apuro.

El sistema de la venta por medio de simples corredores está expuesto a que el agente intermediario trate de realizar el negocio de cualquier modo, para ganarse su comisión de corretaje, y aunque es cierto que se le puede fijar un mínimum de precio, lo probable es que el mínimum se convierta en tipo efectivo de lanzamiento.

Para los países que necesitan apelar en gran escala al capital extranjero es el tercer sistema el de resultados más positivos y beneficiosos para el erario público. El banquero intermediario compra los títulos a un precio determinado y realiza luego la liquidación por su cuenta y riesgo. En muchos casos obtendrá diferencias importantes, pero esas mismas diferencias tienen favorable repercusión sobre el crédito del país, como que se obtienen a cambio de esfuerzos pacientes e inteligentes que preparan el camino a combinaciones financieras más amplias y fecundas. Para conseguir altos tipos de lanzamiento es indispensable con frecuencia desenvolver un vasto plan de especulaciones bursátiles, con ventas y compras alternadas de títulos, hasta que el mercado se afirma y la salida se hace fácil y rápida. Tales especulaciones no deben ni pueden hacerse por el Estado directamente, ni por simples corredores, so pena de que la colocación del empréstito de origen a pérdidas de consideración. Sólo están al alcance de los banqueros o sindicatos de banqueros que hacen de la especulación su modo de vivir y que pueden escalonar las ventas en períodos largos de tiempo, sin que nadie los apremie.

Los empréstitos pueden emitirse a la par o abajo de la par. En el primer caso por cada título de 500 pesos nominales,

por ejemplo, recibe el Tesoro Público 500 pesos efectivos. En el segundo recibe una cantidad menor, por ejemplo, 450 ó 480 pesos en metálico. ¿Cuál de los dos sistemas es preferible? A primera vista, parece que no debe ni puede haber controversia. Desde que el Estado se obliga a reembolsar 500 pesos y entrega un título que llega a esa cantidad, ¿por qué razón habría de recibir 450 pesos simplemente? En la práctica es corriente con todo la emisión abajo de la par. Cuando el capitalista recibe un título por la misma cantidad que entrega, sólo embolsa el interés. Cuando el valor nominal es más alto, tiene otro margen de ganancias en la valorización del papel, y ante la perspectiva del negocio hace concesiones de importancia. De ahí proviene que en muchos casos resulte para el erario público más ventajoso emitir abajo de la par, que elevar el interés del empréstito hasta el nivel necesario para vender los títulos por su valor nominal. Conviene, sin embargo, que el margen sea restringido, a fin de que la diferencia a cargo del Estado no constituya una pérdida sensible, ni tampoco dificulte las operaciones de conversión de deudas que puedan juzgarse oportunas y beneficiosas.

De tres maneras bien diferentes pueden pagarse los empréstitos que se contratan en el extranjero: mediante remesas de dinero efectivo; mediante letras de cambio giradas contra el mercado emisor; y mediante la autorización concedida al gobierno emisor para girar contra la casa contratante del empréstito. El procedimiento más vulgarizado entre nosotros es el de los giros contra la casa contratante. Pero es el más delicado en plazas de ordinario equilibradas, que carecen de la elasticidad necesaria para dar empleo inmediato y sin quebrantos al exceso de papeles de cambio en un momento dado. Bajo la presión de una abundante oferta las letras se deprecian y tiene que soportar el erario público gruesas diferencias, de las que aprovechan generalmente las mismas casas contratantes, que se encargan por medio de sus corresponsales de comprar los giros a su cargo.

SISTEMAS DE AMORTIZACION

La amortización de las deudas puede hacerse a la par y por sorteo, en cuyo caso el Estado paga una cantidad de dinero exactamente igual al valor nominal del título, o a la puja o sea por medio de propuestas, en cuyo caso sólo se paga el valor corriente o efectivo que los títulos tienen en la plaza en cada momento dado. Suponiendo que la deuda que se trata de amortizar tenga un valor en Bolsa equivalente al 50 %, pagaría el erario público, con arreglo al primer procedimiento, 100 pesos oro por cada título de 100 pesos nominales, mientras que en el segundo caso se limitaría a pagar la mitad de esa suma, que es el precio real y verdadero de la deuda en plaza. Tiene escasa importancia la controversia en países de extenso crédito y de empréstitos lanzados sobre la base del interés corriente, pues entonces el valor efectivo coincide con el valor nominal y a veces lo supera. La amortización a la par y por sorteo resulta entonces el mejor de los sistemas. Pero no sucede lo mismo en países nuevos, de crédito sujeto a frecuentes oscilaciones. Los títulos se emiten en ellos abajo de la par y su valor sigue las oscilaciones del mercado. En tales condiciones adquiere excepcional importancia la controversia, desde que el Estado puede pagar sus deudas con una suma efectiva más pequeña, mediante el empleo de la amortización a la puja.

¿Es acaso inmoral el procedimiento de la puja, como a veces se ha pretendido? ¿Contraría la valorización de los títulos, como también se ha dicho? Indudablemente no. En las arcas públicas ha ingresado una cantidad inferior al monto nominal de la deuda, y esa depresión del crédito en el momento inicial puede también aprovecharse al tiempo del pago. Sobre todo, la amortización a la puja no es obligatoria para nadie, desde que el tenedor de títulos que aspira al reembolso íntegro, puede aguardar a que la creciente disminución de la deuda haga coincidir su precio efectivo con su valor nominal. Todo lo que hace el Estado es comprar títulos al que está dispuesto a vendérselos, en vez de ir

a la Bolsa. ¿Podría el gobierno deudor especular con su propio descrédito, haciendo una administración desordenada, precisamente para tener el placer de rescatar las deudas a vil precio? Si ese peligro fuera posible, el sistema resultaría deplorable. Felizmente no puede señalarse el caso de ningún gobierno que recurra a tales extravíos. Todos están interesados en elevar el nivel del crédito público. Agregaremos que la amortización a la puja actúa entre los factores de mejoramiento del crédito, con más eficacia sin duda alguna que la amortización a la par. La esperanza remota de que tal título salga sorteado y se pague a la par, tiene menos poder en el mercado que la rápida extinción de la deuda.

La amortización a la puja es el procedimiento que existe actualmente en la República y a él debe el crédito del país positivos beneficios, como lo veremos más adelante.

Del punto de vista de las cantidades que el Estado desembolsa para hacer frente al pago del capital de las deudas, puede dividirse la amortización en simple y acumulativa. En la amortización simple el desembolso disminuye proporcionalmente a los títulos extinguidos que dejan de servirse. En la amortización acumulativa el desembolso permanece inalterable mientras no se ha extinguido la totalidad de la deuda, aplicándose el servicio de los títulos extinguidos al fondo amortizante. Las antiguas cajas de amortización incorporadas a la legislación financiera de algunos grandes países europeos, estaban fundadas en la amortización acumulativa. En la caja se depositaban los títulos de deuda que habían sido rescatados, a efecto de que continuara respecto de ellos el servicio de intereses y de amortización destinado a practicar nuevos rescates. Mucho se abusó del ingenioso mecanismo. Cada vez que los gobiernos se veían en apuros recurrían a la venta de los títulos rescatados y la obra de la amortización resultaba verdaderamente inacabable. El moderno sistema de la amortización acumulativa conserva todas las ventajas de rápido rescate de las cajas, sin ninguno de sus peligros. A raíz de cada sorteo los títulos pagados se destruyen por el fuego. Pero el Tesoro Público continúa el servicio, como si ellos no hubieran sido extinguidos, a fin de que la potencia amortizante aumente sin ce-

sar. Es un procedimiento que recarga, sin duda alguna, al erario, pero que abrevia considerablemente el plazo de duración de las deudas en beneficio del Estado emisor y de los tenedores de títulos, como de ello tendremos oportunidad de persuadirnos al examinar el cuadro de nuestras deudas públicas.

Tales son las formas más corrientes de pago. En ciertos casos fallan por completo las previsiones del legislador. Sobreviene una guerra, prodúcese una honda crisis comercial, descienden bruscamente las rentas, y cae el Estado en bancarrota, celebrándose entonces concordatos sobre la base de simples esperas o de verdaderas quitas.

Está llena de revoluciones la historia política del Uruguay. Llegan a 43 los movimientos armados hasta la clausura del ciclo guerrero en 1904. Ha tenido que pasar el país, en consecuencia, por gravísimas crisis, por enormes angustias financieras. Y, sin embargo, sólo hemos tenido que presenciar tres bancarrotas desde la primera tentativa de organización del crédito público, en el año 1853, hasta 1930. Terminada la Guerra Grande, en octubre de 1851, se preocuparon nuestras asambleas de arreglar los créditos surgidos de una crisis de cuyos inmensos trastornos ofrecen pocos ejemplos las naciones modernas. Las facilidades dadas para la justificación de los perjuicios de guerra provocaron una emisión de más de 100 millones de Deuda Consolidada, que el erario público no podía servir y no sirvió. Fué la primera bancarrota. Estalló la segunda en 1875, a raíz de una fuerte crisis financiera y comercial, agravada por el motín militar que derrocó a las autoridades constituídas. Y prodújose la tercera en 1890, como consecuencia de otra gravísima crisis financiera y económica, que causó el derrumbe de los Bancos encargados del servicio de las deudas.

Fuera de esos tres paréntesis el Uruguay ha cumplido siempre sus compromisos con una puntualidad admirable, a despecho de todas las dificultades creadas por los desaciertos y errores de sus partidos en perpetua lucha de predominio durante casi todo el transcurso del siglo XIX.

LIX

Unificación y conversión

La carga que representa el servicio de las deudas públicas puede simplificarse o disminuirse mediante la unificación o la conversión de títulos. En la unificación no hay movimiento de dinero para consumar el rescate. Hay simplemente canje o sustitución de unos títulos por otros títulos. En la conversión hay o puede haber movimiento de dinero, porque se ofrece al tenedor de un título la opción entre recibir su importe efectivo o aceptar en canje otro título.

La primera de esas operaciones se realiza cuando circulan muchas deudas de diferente denominación y de diferente servicio, como medio de simplificar la contabilidad del Estado, entregándose a cambio de ellas títulos uniformes de una sola denominación y de un solo servicio. La diferencia de amortización y de intereses se compensa mediante bonificaciones, o sea dando por las deudas más valiosas mayor cantidad de títulos que por las de servicios inferiores.

La segunda se realiza cuando baja el tipo del interés corriente en plaza, como medio de aprovechar la baratura del dinero y hacer menos pesada la carga de una deuda antigua.

A ningún país puede convenir la existencia de varias decenas de deudas de distinta denominación y de distinto servicio. La extrema multiplicidad de títulos, aparte de trabar las operaciones de contabilidad, es sintomática siempre de una vida financiera desordenada y tiene que repercutir

desfavorablemente sobre el nivel del crédito público. En cambio, la absoluta uniformidad, o más bien dicho, la circulación de un solo tipo de deuda, contraría la diversidad de gustos del mercado, hace más difícil la difusión de los títulos y deprime, en consecuencia, el crédito del país emisor. Tiene el capital gustos variados, y la circulación permanente de un solo título causaría, como se ha dicho, hastíos parecidos al servicio de un mismo plato en la mesa de los hoteles. Para sacar partido de todas las tendencias es necesario que haya títulos de cierta estabilidad que se coticen alrededor de la par, títulos más depreciados que ofrezcan margen a la especulación, y títulos de diversa amortización. Sólo así quedan estimulados todos los capitales y atendidos todos los gustos de la plaza.

Al abordarse una conversión el Estado impone al tenedor esta alternativa: o la entrega de una cantidad de dinero igual al valor nominal del título o el canje por un título de menor interés. La persona que no quiere aceptar el canje recibe en metálico exactamente el valor nominal de su título. Se dirá que en ciertos casos la imposición puede significar un despojo, por ejemplo, cuando el título antiguo se cotiza en el mercado con prima, o sea arriba de la par, pues entonces por un papel que vale 108 ó 110 pesos, apenas se paga 100 pesos. Basta tener en cuenta, sin embargo, que al emitir un título de 100 pesos nominales el erario público sólo se obliga a desembolsar igual cantidad, para persuadirse de que el alza producida en las cotizaciones no puede tener la virtud de hacer más gravosas las obligaciones del Estado.

Cuando una deuda sube arriba de la par, es porque el interés del dinero ha declinado o el crédito del país ha mejorado y cualquiera de esas circunstancias o las dos reunidas bastan y sobran para ir a la conversión, a fin de aliviar el peso del servicio y mejorar las condiciones del erario público.

LX

Origen de nuestras deudas públicas. - Empréstitos, consolidaciones, conversiones y unificaciones

DEUDA CONSOLIDADA DE 1854

La primera tentativa seria para organizar y consolidar el crédito público del Uruguay arranca del tratado de préstamos celebrado entre el Gobierno de la Defensa de Montevideo y el Emperador del Brasil el 12 de octubre del año 1851.

Con el propósito de garantizar los subsidios del Imperio y facilitar, al mismo tiempo, la reconstrucción del país, se comprometió por dicho tratado el Gobierno Oriental: a declarar en liquidación desde el 1º de enero de 1852 toda la deuda pública; a constituir para la liquidación y clasificación de esa deuda una Junta de Crédito Público compuesta de 5 mienbros, debiendo uno de ellos ser presentado por la Legación brasileña; a convertir en el primer semestre del año 1852 toda la deuda en titulos consolidados del 3 y del 6 % de interés haciendo los arreglos convenientes con los acreedores o, siendo ello impracticable, por medio de la ley; a cerrar la contabilidad, dando por terminado todo el expediente una vez liquidada, reconocida y clasificada la deuda e inscripta en el gran libro correspondiente; a fijar un plazo determinado para la presentación de los documentos de la deuda destinada a convertirse en consolidada; a presentar anualmente la ley de presupuesto general de gastos; a no

contraer ni reconocer deuda alguna después de terminadas las operaciones anteriores, sin una resolución especial de la Asamblea.

Un segundo tratado de préstamos, celebrado el 1º de junio de 1854 declaró, en vista de que aún no había terminado sus operaciones la Junta de Crédito Público, que el Gobierno Oriental continuaría ocupándose incesantemente de la liquidación, clasificación y conversión de la deuda.

La Junta de Crédito Público, creada en armonía con esos tratados, quedó instalada a fines del año 1852, y en el acto dió comienzo a sus tareas, con los resultados verdaderamente deplorables para el tesoro público de que instruyen las cifras que subsiguen.

Según el informe que la expresada corporación pasó al Gobierno en marzo de 1854, ya estaban liquidados y clasificados en esa fecha 47 y ½ millones de pesos, correspondiendo al rubro de sueldos cerca de 23 y ½ millones. Al resultado todavía inconcluso de la liquidación había que agregar el monto de los reclamos autorizados por la ley de julio de 1853 sobre perjuicios de guerra, que reconocía como deuda nacional el importe de los animales, artículos, efectos o bienes tomados o inutilizados por autoridades militares o civiles dependientes de los dos gobiernos que habían regido el país hasta la paz del 8 de octubre de 1851. Calculaba dicho monto la Oficina de Crédito Público en 12 millones de pesos, y en 48 millones el monto definitivo de la liquidación y clasificación a que nos hemos referido en primer término.

Sobre la base de ese pasivo de 60 millones dictó, pues, la Asamblea la ley de consolidación de julio de 1854. Hacía obligatoria la conversión en títulos de deuda que devengarían el 1 % de interés anual desde el 1º de enero de 1855, el 2 % desde el 1º de enero de 1858 y el 3 % desde el 1º de enero de 1861 en adelante. Era entendido que una vez vencidos los términos fatales e improrrogables que se fijaban para la conversión (cuatro meses para la deuda general y un año para la de perjuicios de guerra, contados desde la ejecución efectiva de la ley de julio de 1853), resultaría

prescripto el derecho de los acreedores remisos. Al pago del servicio quedaban afectadas todas las rentas, y para asegurar su puntualidad se disponía que la Junta de Crédito Público recibiría mensualmente $ 50.000 con destino a intereses y $ 10.000 con destino a amortización, ésta última bajo forma de propuestas cerradas, según así lo resolvió el Poder Ejecutivo en el decreto reglamentario, haciendo uso de la facultad que le confería la ley que extractamos.

Tal es el origen de los Bonos Consolidados de 1854, cuyo monto excedió a todos los cálculos y previsiones.

La Memoria de Hacienda, presentada a la Asamblea en abril de 1858, fijó en $ 106:620.617 el importe de la deuda clasificada y liquidada, y resumió así su movimiento hasta esa fecha, cantidad convertida en bonos, $ 97:463.989; saldo pendiente de conversión, $ 9:156.627; cantidad amortizada, $ 6:622.390; total de bonos en circulación, computados diversos vales por sobrantes, $ 90:844.615. Item más $ 4:354.817 por concepto de títulos depositados por el Gobierno.

Y a cifras más altas habrían llegado las emisiones, si no se hubieran dictado la ley de abril de 1856, que suspendió la tramitación de expedientes por perjuicios de guerra, constituyó una Comisión revisora, y estableció que los expedientes que no se presentaran dentro del término improrrogable de 45 días quedarían absolutamente prescriptos; la ley de junio de 1856, que dió a los reclamantes un término de 90 días para presentar los títulos de propiedad o de arrendamiento de los campos donde existían las haciendas reclamadas, debiendo quemarse a la expiración del plazo todos los expedientes donde no se hubiera llenado ese requisito; y la ley de junio de 1857, que declaró cerrada la conversión de la deuda por perjuicios de guerra y estableció que los expedientes que llenaran las condiciones legales serían devueltos a los interesados y los demás quemados, debiendo inutilizarse las planchas de impresión de bonos.

Un solo dato daremos para poner de relieve la rapidez vertiginosa con que subía el nivel de la deuda: en el mes de febrero de 1856 fueron liquidados y clasificados por la

Junta de Crédito Público $ 12:298.000, correspondiendo once millones a perjuicios y lo demás a indemnizaciones. Esa partida, de un solo mes, excedía del monto en que la Junta de Crédito había calculado dos años antes la totalidad de la deuda por perjuicios de guerra.

Han sido crudamente combatidas tanto las disposiciones relativas al reconocimiento de la deuda, como la ley de consolidación.

Trátase de dos fuentes bien distintas: el tratado con el Brasil arrancado al país en épocas desgraciadas, que impuso la liquidación general de la deuda anterior al año 1852; y la ley de reconocimiento expreso de los perjuicios de guerra originados por las fuerzas del Gobierno de Montevideo y por las fuerzas del Gobierno del Cerrito.

Contra la liquidación nada cabía hacer, desde que se trataba de estipulaciones internacionales que la República tenía que cumplir estrictamente. Sólo puede reprocharse la extremada liberalidad de los procedimientos, y especialmente la liquidación íntegra de créditos que estaban por el suelo y que pudieron arreglarse directamente con los acreedores, dadas las angustias del tesoro público, por el 10 ó 15 % de su valor nominal, creándose entonces una deuda perfectamente soportable. Lejos de eso, se reconoció el monto íntegro y no satisfecha todavía la generosidad fiscal, fueron reconocidos y liquidados los intereses, los lucros, las ganancias de los créditos que por millones se descargaban sobre el tesoro público. Sólo por estos últimos conceptos figura en el informe de la Junta de Crédito Público de marzo de 1854 la partida de 12 millones de pesos.

Contra la consolidación cabe hacer el mismo reproche de inconcebible generosidad, desde que los perjuicios de la Guerra Grande debieron y pudieron reputarse de caso fortuito, atento el alcance de aquella contienda y los principios consagrados por los países más adelantados y respetuosos del derecho de propiedad. Cabe reprochar también las extraordinarias facilidades concedidas para la justificación de los reclamos verdaderos o falsos, moderados o

exagerados. Puede agregarse que fué una verdadera imprudencia imponer al país cargas inmensamente superiores a sus fuerzas efectivas, que importaban de antemano la decretación de la bancarrota y la ruina de los mismos a quiénes se pretendía favorecer.

Forzoso es reconocer, sin embargo, el patriotismo y la elevación de miras de las asambleas de la época, y muy especialmente de aquella grande e ilustrada Asamblea de 1852, que quiso borrar hasta el último vestigio de la guerra de nueve años, eliminando todo pretexto a recriminaciones, todo motivo de discordia susceptible de embravecer las pasiones encalmadas, toda base que pudiera explotarse para dividir de nuevo a los orientales en bandos antagónicos y colocar otra vez al país en el camino de su ruina fatal e irremediable. Por causa de la larga y sangrienta lucha las fortunas se habían dislocado, el estanciero había perdido sus haciendas, el comerciante había perdido sus mercaderías, el empleado público no había recibido sus sueldos, el capitalista había sido arrastrado a una liquidación violenta y desastrosa. Perpetuar toda esa ruina, cuando el país carecía de fuerzas para reaccionar, era mantener vivas las pasiones, era dar razón al colorado para que maldijera al blanco que lo había arruinado desde la campaña y era dar razón al blanco para que maldijera al colorado que lo había arruinado desde las murallas de Montevideo. A los dolores morales de la cruel contienda, agregábanse los perjuicios materiales causados por la ruina de los intereses. Basta leer la prensa de la época y las crónicas parlamentarias relativas al reconocimiento de la deuda, para persuadirse de la perfecta uniformidad de los sentimientos reinantes, del entusiasmo patriótico con que todos colaboraban en la obra de extinción de los odios pasados, de la altísima importancia que se atribuía entre todos los esfuerzos realizados con ese objeto al reconocimiento y pago de las pérdidas ocasionadas por la guerra, sin consideración a las penurias del erario, que se juzgaban pasageras dentro de una situación llena de esperanzas de mejoramiento rápido y hasta de progresos galopantes.

Un espíritu menos optimista pudo y debió conciliar esas supremas aspiraciones del patriotismo, con el estado desastroso del erario público, porque si arruinados estaban los particulares, arruinado estaba también el Tesoro de la Nación, por la pobreza de las rentas y por la afectación de muchas de ellas a obligaciones y empeños indeclinables nacidos de la guerra. Nos referimos, sobre todo a la Asamblea de 1854, que ya no obraba a ciegas, como la de 1852, al reconocer los perjuicios de guerra, puesto que tenía a la vista un estado circunstanciado de los créditos liquidados y clasificados, con monto de 48 millones, y la perspectiva de otra enorme deuda, cuya liquidación y clasificación, aunque ordenada por la ley de julio de 1853, todavía no se había emprendido y tenía que arrojar sumas considerables que la Junta de Crédito Público calculaba en 12 millones, cifra bajísima con relación a la naturaleza y extensión de los perjuicios reconocidos, como lo probaron posteriormente los hechos. El presupuesto general de gastos continuaba saldándose con déficit, y era por lo tanto de una inconcebible imprudencia recargarlo con $ 60.000 mensuales, para cubrir provisoriamente el servicio de intereses y amortización de la Deuda Consolidada. En esos momentos, en que ya la venda había caído de los ojos de todo el país, pudo y debió la Asamblea tentar un arreglo con los acreedores, sobre la base de una fuerte reducción de los créditos reconocidos y el establecimiento de la modesta Caja de Amortización, creada por la ley de julio de 1853, que debía funcionar con el 5 % de las rentas y algunos productos eventuales, a la espera de arreglos definitivos y más amplios de consolidación, con señalamiento de intereses.

Con ayuda de los $ 10.000 mensuales destinados a la amortización por la ley de 1854, se inició desde los comienzos de 1855 un rescate activísimo, apesar de los trastornos políticos de la época que interrumpieron varias veces las entregas mensuales. Según uno de los cuadros de la Junta de Crédito Público, durante los ocho meses del año 1855 en que el servicio fué pagado, se operó un rescate de $ 2:826.000 nominales, mediante el desembolso de $ 113.784

emanados de estas fuentes: por concepto de entregas mensuales en efectivo, $ 82.242; por Contribución Directa, $ 12.247; por la octava parte de la renta de Aduana, $ 19.295. La amortización del mes de enero, que fué la primera, permitió rescatar por $ 10.000 efectivos $ 270.000 nominales, y la de octubre, que fué la última, elevó el rescate a $ 620.000.

En cambio, el servicio de intereses resultó desde su comienzo una carga imposible de sobrellevar, y así tuvo la franqueza de declararlo el Ministro de Hacienda en la Cámara de Diputados, a principios de 1855, al aproximarse el día en que debía efectuarse el aparte de la primera renta con ese objeto.

Prodújose, en consecuencia, la bancarrota y cayeron los títulos en el mayor desprestigio, lo que no impidió que los falsificadores arrimaran el hombro a la tarea de abarrotar la plaza, ya abrumada por las emisiones legales, lanzando a la circulación más de 27 millones, según resulta de la Memoria de Hacienda presentada en febrero de 1860.

Violadas las leyes orgánicas del crédito público y falseados todos los compromisos, quedaba colocado el país en una situación que debían explotar y que explotaron cruelmente las legaciones extranjeras, tomando pie en el reconocimiento espontáneo de los perjuicios de guerra para entablar reclamaciones estupendas y conseguir la creación de nuevas y agobiadoras deudas de carácter internacional. Las deudas franco-inglesa y la italiana se encuentran en ese caso, y también pudo encontrarse, aunque felizmente se dejaron correr los términos, la deuda brasileña, como lo veremos más adelante.

En cuanto a la gran masa de Bonos Consolidados, el convenio celebrado con el Banco Mauá en diciembre de 1858, aprobado por la Asamblea en julio del año siguiente, promovió su conversión en términos compatibles con los recursos del país, pudiendo decirse que arranca de ese convenio la organización y consolidación de nuestro crédito público.

DEUDA FUNDADA 1.a SERIE

De acuerdo con el contrato y la ley aprobatoria de que acabamos de hacer mención, el Banco Mauá se comprometió a entregar 80 millones de pesos nominales en Bonos de la Deuda Consolidada y de la Deuda Exigible, con expresa renuncia del 95 % de la primera, del 90 % de la segunda y de los intereses impagos de ambas especies de títulos, recibiendo en canje por el 5 y el 10 % restantes títulos de Deuda Fundada con 6 % de interés al año y 1 % de amortización a la puja sobre el monto primitivo. Al pago del servicio quedaba afectado el 2 % adicional de importación y el 4 % adicional de exportación, cuyos productos se depositarían en el Banco Mauá, asignándose a este establecimiento de crédito una comisión del 2 y ½ %. Los demás acreedores gozarían de un plazo de cinco años para adherir al convenio, siendo entendido que los poseedores de Deuda Consolidada y de Deuda Exigible que no se presentaran sólo podrían ser atendidos en arreglos futuros, después de extinguida la Deuda Fundada.

Según la Memoria de Hacienda presentada en febrero de 1860, hasta esa fecha habían concurrido al canje $ 80:079.238 de los $ 94:406.438 de Bonos circulantes a la sazón. Un estado de la Contaduría General de la Nación, correspondiente al mes de agosto del mismo año, asignaba a la conversión de $ 82:692.632 en Bonos de la Consolidada y $ 824.657 en títulos de la Deuda Exigible, el monto definitivo de $ 4:217.097, *moneda antigua*, de Deuda Fundada, equivalentes a $ 3:589.846 de la moneda actual.

He aquí, según los datos que registra la prensa de la época, el tipo de cotización en plaza de los títulos que entraron al canje por Deuda Fundada, debiendo advertirse que el contrato Mauá es de 28 de diciembre de 1858 y la aprobación por la Asamblea, de 30 de junio del año siguiente:

En 6 de noviembre de 1858, por cada $ 100 de Bonos de la Consolidada, 4 y ½ reales, y por cada $ 100 de Deuda Exigible, de 8 a 9 reales. En 29 de noviembre del

mismo año la Consolidada había subido a 5 reales y la Exigible se vendía de 10 a 12 reales. En 29 de diciembre del mismo año la Consolidada se cotizaba a 5 y ½ reales y la Exigible permanecía estacionaria. En 29 de enero de 1859 la Consolidada valía 8 y ½ reales y la Exigible de 12 a 13 reales. En marzo del mismo año la Consolidada 8 reales y la Exigible de 12 a 13.

Sólo anotamos los tipos de la época en que pudo y debió hacerse la especulación en alta escala, para concurrir al canje que era dable considerar ya como perfectamente asegurado. Es imposible imaginar más alta depresión del crédito público y ella explica suficientemente la cesión del 90 y del 95 % del capital y renuncia de los intereses, pactados en el contrato Mauá.

DEUDA INTERNA 1.a SERIE

Fué creada por una ley de julio de 1861, que autorizó al Poder Ejecutivo para arreglar la deuda declarada hipotecaria por la Comisión revisora nombrada el año anterior. Esa Comisión presentó al Gobierno, como consecuencia de sus trabajos, un cuadro del que resultaba que de la deuda anterior al año 1852 debían ser amparados por capital e intereses $ 1:566.847, situados sobre las rentas; que había que excluir $ 1:179.000 de acuerdo con la ley de julio de 1855; y que debían considerarse prescriptos, de acuerdo con la ley de julio de 1860, diversos créditos por valor de $ 685.484. La Asamblea dispuso que por el capital, reducido al 50 % de los créditos amparados, se emitirían títulos de Deuda Interna de 6 % de interés anual y 1 % de amortización a la puja, mientras se cotizasen abajo de la par, y por sorteo una vez llegados a la par. Para el pago del servicio se imponía al Poder Ejecutivo la obligación de separar mensualmente de rentas generales la suma de $ 5.000, debiendo aumentarse proporcionalmente el fondo en el caso de ser declarados hipotecarios otros créditos pendientes de resolución judicial.

La guerra civil se encargó bien pronto de elevar considerablemente las emisiones autorizadas. Haciendo uso de un voto de confianza, que le había otorgado la Asamblea para proveerse de recursos con destino a la defensa nacional, el Gobierno colocó, en julio de 1863, 2 y ½ millones de pesos de Deuda Interna al tipo del 40 %. En octubre del propio año se firmó un contrato con el Banco Mauá, ratificado por la Asamblea al mes siguiente, en cuya virtud quedó elevado a $ 6:000.000 el monto de la Deuda Interna, incluidas las emisiones anteriores, afectándose al servicio el adicional de 3 % sobre la importación, el de 2 % sobre la exportación, y el impuesto de 20 centésimos por tonelada de registro a los buques procedentes de ultramar. Se reservaba el 2 % sobre las carnes, con destino a nuevas operaciones de crédito, y se autorizaba al Banco Mauá para transformar la Deuda Interna en Deuda Europea, debiendo en tal caso acreditarse al Tesoro Público un mínimum de 10 % de los beneficios de la operación. En febrero de 1864, siempre bajo la presión de las exigencias de la guerra, fué autorizada la emisión de $ 368.000 de Deuda Interna, con afectación del 2 % sobre las carnes para su servicio. Finalmente, en enero de 1865, comunicó el Banco Mauá que había convertido en Empréstito Europeo $ 4:700.000 de la Deuda Interna y acreditado en la cuenta del Gobierno $ 470.000 nominales por concepto de beneficios de la operación.

Resumiendo: monto autorizado de la Deuda Interna, $ 6:375.000; convertido en Empréstito Montevideano-Europeo, $ 4:700.000; saldo de la Deuda Interna que continuó figurando en el cuadro de la Oficina de Crédito Público, $ 1:675.000.

DEUDA FRANCO-INGLESA

Creada por ley de agosto de 1862, aprobatoria de la convención ajustada en junio del mismo año entre el Gobierno oriental y las legaciones de Francia e Inglaterra. Fijó esa convención en 4 millones de pesos moneda antigua,

equivalentes a $ 3:200.000 de la moneda actual, el monto total y definitivo de las reclamaciones de los súbditos franceses e ingleses por perjuicios emanados de la Guerra Grande, con servicio de 5 % de interés y una amortización a la puja de 1 % en el primer quinquenio, del 2 % en el segundo, del 3 % en el tercero, del 4 % en el cuarto y del 5 % en los dos quinquenios finales, y garantía de las rentas de papel sellado y patentes.

La convención de que nos ocupamos arrancaba de la de junio de 1857, sancionada por la Asamblea en julio del mismo año, que establecía que las reclamaciones de los súbditos de Francia e Inglaterra, autorizadas por la ley de perjuicios de guerra de 1853, serían resueltas definitivamente, en cuanto a su justificación y a su monto, por una Comisión Mixta compuesta de dos árbitros que nombraría el Gobierno oriental y de otros dos árbitros designados por las legaciones, y de un quinto árbitro, en caso de empate, sorteado de una lista de cuatro orientales y cuatro anglofranceses designados en la misma forma que los primeros. Adviértase que desde julio de 1855 había quedado autorizado el Poder Ecutivo "para celebrar con los agentes diplomáticos aquellos arreglos que consintieran las exigencias del servicio público, a consecuencia de las reclamaciones de sus respectivos súbditos", con cargo de dar cuenta a la Asamblea General o en su receso a la Comisión Permanente; y ello como resultado de la bancarrota del Estado, por falta de pago de los intereses de los bonos que, según la ley de consolidación de 1854, debían empezar a correr desde el 1º de enero de 1855.

No daba derechos de ninguna especie la bancarrota para entablar reclamaciones diplomáticas. En primer lugar, porque el reconocimiento de los perjuicios de guerra había sido un acto espontáneo de la Asamblea, una asombrosa liberalidad, que en ningún caso hubieran podido imponer o exigir las legaciones a nombre de sus connacionales, tratándose, como se trataba, de hechos de guerra en que hasta los mismos extranjeros eran colaboradores dentro y fuera de las murallas de Montevideo. Y en segundo lugar, porque la sus-

pensión del servicio de una deuda, que no emanaba de convenciones internacionales, en ningún momento pudo ni debió dar origen a reclamaciones diplomáticas. Apesar de todo las reclamaciones se produjeron en forma brutal, tanto por el monto de los perjuicios que hicieron prevalecer, como por las intimaciones violentísimas que parecían presagiar una guerra inmediata en el caso de que las autoridades orientales no se doblegaran ante las amenazas.

Un dato complementario agregaremos: en acta suscrita el 19 de julio de 1862 por el Ministro de Hacienda y los Ministros diplomáticos de Francia e Inglaterra, expuso el primero que en el seno de la Cámara de Diputados se había expresado el deseo de que se incluyera en la Convención una cláusula obligando a los reclamantes franceses e ingleses que hubieran recibido bonos de la Deuda Consolidada de 1854, a devolver al Estado dichos títulos; que así se había entendido anteriormente el punto; pero que era conveniente precisarlo en términos expresos de común acuerdo.

Y los bonos, efectivamente, se devolvieron, constando en acta levantada en 27 de octubre de 1863 la destrucción por el fuego de $ 1:180.063 en bonos entregados por los agentes diplomáticos.

DEUDA RESCATE DE TIERRAS

Creada por decreto-ley de mayo de 1866. Propúsose el Gobierno proteger a los poseedores de tierras que se encontraban ausentes del país, en razón de la guerra del Paraguay, contra la acción de los tenedores de títulos a ubicar tierras fiscales; y resolvió proponer a estos el canje de sus títulos por "Deuda Rescate de Tierras" con un servicio de 12 % de interés anual y un fondo de amortización por sorteo y a la par constituído por el sobrante de las rentas destinadas a intereses, que lo eran el producto de los arrendamientos de campos fiscales, una parte del impuesto de timbres y el producto de la venta de tierras públicas. El interés del 12 % debería quedar reducido a la mitad mientras durase la guerra del Paraguay, bajo la obligación de reintegrar la otra

mitad tres meses después de restablecida la paz. Practicaríase el canje sobre la base del precio de $ 5.500 por cada suerte de estancia a ubicar. Habiendo resultado insuficiente el impuesto de timbres, se destinó en 1866 al servicio de la deuda el importe de las herencias transversales y el producto de la pesca de lobos.

Por decreto de enero de 1869 quedó cerrada la emisión con un monto de $ 1:916.193, invocándose el déficit de las rentas afectadas al servicio.

Fué una operación verdaderamente desgraciada, que transformaba un título amortizable en tierras fiscales, en una deuda de altísimo interés, sin arribarse siquiera a la extinción de los derechos a ubicar, cuya circulación fué aumentando constantemente, por espacio de largos años, en virtud de transaciones entre el Fisco y los particulares, y por otros conceptos.

DEUDA FUNDADA 2.a SERIE

Creada por contrato de febrero de 1867, entre el Gobierno y el Banco Mauá. Establecía el referido documento que el Poder Ejecutivo había recibido del Banco diversos anticipos para gastos ordinarios y extraordinarios de guerra y que no siendo posible el reembolso en metálico, se resolvía cancelarlos mediante la emisión de títulos de Deuda Fundada 2ª serie, por uno o dos millones, con 12 % de interés anual y un fondo amortizante a la puja compuesto del excedente de las rentas afectadas a su servicio, que lo eran el 2 % de importación y el 4 % de exportación. El Banco tomaría los títulos al 90 % de su valor y recibiría directamente las rentas de las oficinas recaudadoras, gozando de una comisión del 2 % sobre los fondos del servicio.

La Deuda Fundada 2ª serie alcanzó un monto definitivo de $ 1:888.791.

DEUDA INTERNA 2.a SERIE

A fines de 1866 resolvió el gobierno abordar la comprobación y clasificación de los créditos contra el Estado

cuya situación no hubiera sido anteriormente determinada por las leyes y contratos sobre deudas. La Comisión nombrada con ese objeto presentó su informe un año y medio después. Establecía un monto clasificado de $ 2:171.337 por capital y $ 139.860 por intereses, correspondiendo a sueldos atrasados $ 1:508.650; a liquidaciones del Ejército Libertador $ 132.220 y lo demás a gastos de administraciones anteriores y del gobierno de Flores. Manifestaba la Comisión que a la cantidad liquidada debían agregarse las deudas ya reconocidas, clasificadas y con servicio expreso, con lo cual resultaba un monto total de $ 6:793.019,

Por decreto de enero de 1868 resolvió el gobierno que los créditos clasificados por la Comisión y las deudas exigibles y por atrasados podrían canjearse por Deuda Interna, cediendo al Tesoro Público el 20 % del capital y los intereses devengados. Un segundo decreto de la misma fecha autorizó el canje a favor de los tenedores de Bonos de la Deuda Consolidada de 1854, siempre que cedieran al erario el 60 % del capital y los intereses devengados. En enero de 1869 quedó cerrada la conversión con un monto de $ 6:838.666 en Deuda Interna 2ª serie.

Nada decía el decreto de creación de esa deuda acerca del servicio, aunque expresaba que los tenedores de créditos manifestarían su conformidad a la ley de 1863. Pero, en cambio, el informe de la Comisión establecía que el 6 % de interés y el 1 % de amortización podrían cubrirse fácilmente con el sobrante de las rentas afectadas a la Deuda Interna 1ª serie. Y tal fué, efectivamente, el servicio que rigió siempre, según los datos que hemos obtenido en fuentes oficiales.

DOS EMPRESTITOS COMERCIALES

Creado el primero por decreto administrativo de agosto del año 1868, de acuerdo con la ley del mes anterior que autorizaba al Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de medio millón de pesos destinado a cubrir las exigencias del servicio público durante el año y lo facultaba, a la vez, para aumentar cualquiera de los impuestos existentes, a fin de ha-

cer frente a los servicios de la nueva deuda. Resultó así el llamado "Empréstito Comercial" por $ 500.000, al 10 % anual, con afectación del 2 % adicional de importación, destinándose el remanente de la renta a la amortización del capital.

Sobre la base de esta misma renta fué creado, por la ley de junio de 1869, el segundo Empréstito Comercial, con monto de $ 502.000, para cancelar un crédito del Banco Comercial procedente de préstamos al Gobierno durante el año 1864, bajo hipoteca expresa de las rentas de Corrales, Abasto y Mercado. Esa operación, emanada de gastos de guerra, no figura en el cuadro de las deudas de la Oficina de Crédito Público.

EMPRESTITO ARGENTINO

Creado en el mes de octubre del año 1869, por $ 1:000.000 nominales, al 1 ½ % de interés, destinándose a la amortización el saldo de la partida de $ 30.000 de la renta de Aduana afectada al servicio de la nueva deuda.

Los prestamistas, señores Lezica, Lanús y Fynn, tomaban los títulos al 88 % de su valor nominal, con garantía hipotecaria del Mercado Viejo y el Barracón de la Playa.

Tampoco figura esta operación en el cuadro de las deudas de la Oficina de Crédito Público.

DEUDA FUNDADA 2.a SERIE BIS

Creada por ley de julio de 1870, que autorizó al Gobierno para arreglar un crédito de don Agustín de Castro, mediante entrega de títulos de Deuda Fundada, cuyo servicio se atendería con el sobrante de los fondos destinados a la amortización de los billetes de curso forzoso que circulaban a la sazón.

Acerca del origen de este crédito, que provocó una emisión de $ 1:573.700 de Deuda Fundada, sólo consta en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados que arran-

caba de contratos con el Estado que habían entrado en la consolidación de deudas del año 1854, y que la sucesión Castro había recibido por concepto de cancelación la suma de $ 2:101.339 en bonos enajenados de inmediato en su mayor parte. Sostuvieron algunos diputados, sin éxito, que el crédito había quedado extinguido desde esa época y que no debía, en consecuencia, pagarse por segunda vez.

Otros antecedentes arrojan mayor luz.

Según una liquidación de la Contaduría General de la Nación, de octubre de 1834, don Domingo Vázquez y don Agustín de Castro eran acreedores del Tesoro Público, por concepto de anticipos, de un saldo de $ 337.376.

Una exposición a la Asamblea, impresa al año siguiente, establece que cerca de la mitad de esa suma fué cancelada mediante pólizas con 1 ½ % de interés mensual. Y diversas escrituras de la época prueban que a cuenta del mismo saldo adquirió la testamentaría Castro los terrenos del Parque de Artillería, varios terrenos del Consulado y algunas manzanas de la ciudad. La Contaduría expidió en 1870 dos informes relacionados con esos créditos.

En el primero de ellos, dado a solicitud de don Antonio Mª Márquez, establece que a mérito de un contrato de febrero de 1868 recibió la sucesión de don Domingo Vázquez $ 414.796 en títulos de la Deuda Rescate de Tierras; y agrega las siguientes referencias históricas:

Que los señores Montero, Vázquez y Castro, suministraban fondos a la Administración Rivera para regularizar los pagos de Tesorería; que en 1855 la liquidación de esos créditos volvió a Contaduría para separar la parte de Vázquez, que montaba a $ 360.000, que luego quedó prescripta por no haber sido presentada a la Junta de Crédito a los efectos de las leyes de clasificación y consolidación de la deuda; que no obstante esa circunstancia y la de carecer los derechos a ubicar que tenía la sucesión Vázquez de la autorización legislativa exigida por la ley de rescate de tierras, se entregaron títulos a la mencionada sucesión por la cantidad de $ 414.796; que tal hecho no era práctica aislada de la época, según lo demuestran las emisiones de la misma Deuda de

Rescate por $ 574.087, en tres expedientes, el de Mila de la Roca, en dónde se pagó el doble de la cantidad justificada; el de Murguiondo, que estaba en cuestión y que ni registrado había sido; y el de la Sociedad de Porongos, inconcluso a la sazón.

El otro informe de la Contaduría relativo al crédito Castro, establece que la parte reclamante presentó de los bonos de la Deuda Consolidada que había recibido por concepto de la ley de 1854, un saldo de $ 960.000, que decía haber conservado, formulando, en consecuencia, una propuesta de arreglo sobre estas bases: restitución de los Bonos conservados; liquidación sobre su importe de $ 768.000, en moneda corriente, de los intereses y comisiones al 1 ½ % mensual, que montaban a $ 2:419.200. Del conjunto total de $ 3:187.200, se renunciarían a favor del Estado las dos terceras partes, abonándose a la sucesión Castro el saldo de $ 1:062.400.

El monto emitido llegó, sin embargo, a $ 1:573.000, según ya dijimos, con los siguientes servicios, de conformidad al contrato de febrero de 1871: durante los dos primeros años el 6 % de interés y el 3 % de amortización y en adelante el 12 % de interés y el 3 % de amortización.

EMPRESTITO PLATENSE

En setiembre de 1870 fué autorizado el Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de $ 2:500.000, al 1 % de interés mensual, con garantía del 4 % adicional de importación. Según el mensaje inicial estaba destinado al pago de las erogaciones ordinarias y extraordinarias de la situación, que era de guerra civil. Los señores Lezica, Lanús y Fynn, hiciéronse cargo de este empréstito, que debía amortizarse con el saldo de la renta afectada a su servicio. Los datos que registra la prensa de la época establecen que el empréstito fué colocado al 72 % bruto y al 69 % líquido, pagándose 2 % de administración y 1 % de corretaje y recibiendo el Gobierno $ 400.000 al contado y lo demás en mensualidades de $ 250.000. Es una operación que no fi-

gura en el cuadro de las deudas de la Oficina de Crédito Público, por haberse rescatado los títulos a expensas del Empréstito Uruguayo.

EMPRESTITO EXTRAORDINARIO Y DEUDA EXTRAORDINARIA

Fué autorizado el Empréstito Extraordinario por ley de octubre de 1871. El Poder Ejecutivo podría emitir $ 4:500.000 en títulos de 12 % de interés, con garantía del 4 % adicional de importación, y el primer adicional de los existentes que resultase libre de las obligaciones a que estaba afectado. El tipo de colocación sería cuando menos del 80 %.

La misma ley facultaba al Poder Ejecutivo para emitir $ 3:000.000 en títulos de Deuda Interna 3ª serie, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa, que se entregarían a los acreedores del Estado al tipo mínimo del 50 % y tendrían en garantía el adicional del 2 % sobre la exportación.

El producto de ambas operaciones quedaba adscripto al pago del presupuesto y gastos de la guerra civil.

Una segunda ley de octubre de 1871 estableció que los $ 3:000.000 de la Deuda Interna 3ª serie se emitirían con la denominación de "Deuda Extraordinaria" y se aplicarían exclusivamente a la cancelación de créditos de guerra, por un tipo no inferior al 40 % de su valor nominal.

El Empréstito Extraordinario fué tomado por los señores Herrera y Eastman al tipo del 80 %, pagadero en mensualidades de $ 400.000, con dedución del 3 % de los títulos por concepto de comisión, de conformidad a la ley de creación del empréstito.

También fueron emitidos totalmente los $ 3:000.000 de la Deuda Extraordinaria.

EMPRESTITO URUGUAYO

Autorizado por las leyes de conversión de los billetes de curso forzoso, de julio de 1869 y mayo de 1870, y ne-

gociado en Londres en octubre de 1871, por 3 y ½ millones de libras esterlinas con destino a los siguientes objetos: rescate de los títulos circulantes de los Empréstitos Argentino y Platense, respectivamente, por $ 683.737 y $ 2:451.954; conversión de los billetes bancarios, por $ 7:016.065; cancelación de los títulos de deuda existentes en poder de la Junta de Crédito Público, en garantía de los mismos billetes, por $ 6:603.044 (Empréstitos Montevideano-Europeo, Deuda Fundada 2ª serie, Empréstito Comercial, Deuda Interna 1ª y 2ª series y Rescate de tierras); canje de bonos del Empréstito Montevideano-Europeo, y diversas obligaciones más. El nuevo empréstito tendría el 6 % de interés y el 2 y ½ anual de amortización acumulativa por sorteo y a la par.

Según la cuenta presentada en mayo de 1873 por la Contaduría General del Estado, del monto del Empréstito Uruguayo debería rebajarse a título de diferencia entre el valor escrito ($ 16:450.000) y el precio efectivo de los títulos, comisiones y corretajes, la partida de $ 6:040.763.71. Al remanente de $ 10:409.236.29, había que agregar, por intereses y dividendos a favor del Gobierno, $ 48.568.89 y por utilidades en el rescate de varios bonos, $ 14.868.45. con lo cual subía el saldo efectivo a $ 10:472.673.63.

De ese remanente fueron retenidas las siguientes cantidades: para sustitución de bonos del Empréstito Montevideano-Europeo, $ 389.160; para almacenes de Aduana, $ 506.941.32; para servicio del Empréstito Uruguayo, $ 567.624.52; para créditos a favor del Gobierno inglés, $ 238.819.41; para Mr. O'Neill, $ 11.505.60; para intereses de bonos del Empréstito Montevideano-Europeo, $ 173.90; para matrices de moneda y costo de acuñación, $ 1.880; para fletes, seguros y gastos relativos a los depósitos de Aduana, $ 5.922; para fletes, seguros y embalajes de las remesas de dinero al Banco de Londres y Río de la Plata, $ 55.646.88.

Saldo remesado a la orden del Gobierno, $ 8:695.000.

Advertía la Contaduría que muy pocos tenedores del Empréstito Montevideano-Europeo habían aceptado el canje, y que de la suma remesada al Banco de Londres sólo

pudo entregarse a la Junta de Crédito, con destino a la conversión de los billetes, $ 5:558.500, por haberse aplicado el resto a la amortización de los Empréstitos Platense, Argentino y otros, resultando de ahí un déficit de $ 1:089.746 entre la suma destinada a la conversión y el monto de los billetes bancarios circulantes.

A la cifra primitiva del Empréstito Uruguayo por $ 16:450.000 hubo que agregar, por concepto de adicionales emitidos en pago de intereses de acuerdo con el contrato de julio de 1878, la partida de $ 1:746.144, con lo cual subió el monto definitivo a $ 18:196.144, que es el que figura en los cuadros de las deudas públicas.

Respondió este empréstito a una deplorable combinación financiera. El propósito fundamental consistía en el rescate de la emisión inconvertible, que estaba garantida con una cantidad aproximadamente igual en títulos de deudas públicas, de un servicio muy fuerte que habría permitido operar la extinción sin apresuramientos, como ya se había empezado a hacer, de acuerdo con las leyes en vigencia

EMPRESTITO PACIFICACION 1.a SERIE

Creado por ley de abril de 1872, que aprobó el contrato celebrado días antes entre el Poder Ejecutivo y los señores Terra, Llamas, Martínez, Sosa Díaz y Fynn, sobre emisión de 2 millones de pesos en títulos de 12 % de interés y de amortización a la puja, con un servicio fijo de $ 30.000 mensuales que se apartarían de las rentas de Aduana. El sindicato tomaba los títulos al tipo de 90 %, libre de toda comisión, y pagaba su importe en cuatro mensualidades. Estaba destinado este empréstito a cubrir el déficit del presupuesto y las indemnizaciones estipuladas en el convenio de paz de abril del mismo año.

EMPRESTITO PACIFICACION 2.a SERIE Y CONSOLIDADOS DE 1872

La ley de octubre de 1872 autorizó al Poder Ejecutivo para emitir el Empréstito Pacificación 2ª serie, por

$ 3:000.000 en títulos de 12 % de interés y de amortización a la puja, con un servicio fijo de $ 45.000 mensuales de la renta de Aduana. Tipo mínimo de colocación el 93 %, pudiendo abonarse un 3 % por comisión y garantía de colocación.

Quedaba, a la vez, autorizado el Poder Ejecutivo para emitir $ 2:700.000 en Consolidados de 1872, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, esto último según el decreto reglamentario.

El producto del empréstito estaba destinado al pago del presupuesto corriente y sueldos atrasados, y los consolidados a cancelación de los créditos reconocidos y liquidados por sueldos no presupuestados, pensiones, gastos ordinarios de guerra y auxilios recibidos o tomados por las fuerzas públicas.

Ambas operaciones emanaban de la guerra terminada en abril de 1872.

EMPRESTITO EXTRAORDINARO 2.a SERIE

Creado por ley de julio de 1873, que autorizó la emisión de $ 4:000.000 con 12 % de interés y 3 % de amortización acumulativa, garantida con el excedente de las rentas adscriptas al servicio del Empréstito Uruguayo. Los títulos debían colocarse al tipo mínimo de 92 %, pudiendo pagarse el 2 % por comisión y garantía de colocación. La venta de $ 3:000.000 debía hacerse por licitación, con destino al pago del Presupuesto y créditos pendientes. El millón restante debería ser entregado a la Junta de Crédito Público, para con su producto atender el déficit dejado por el Empréstito Uruguayo en la conversión de los billetes bancarios a cargo del Estado. Una ley de noviembre de 1874 autorizó al Poder Ejecutivo para caucionar o vender el saldo aún no colocado del millón adscripto al rescate de los billetes bancarios, y aplicar su producto al servicio de las deudas y a la conversión de los billetes nacionalizados.

DEUDA ITALIANA

En setiembre de 1873 fué aprobada una convención diplomática, por la cual se fijaba en $ 1:200.000 el monto de las indemnizaciones a favor de los súbditos italianos, por concepto de perjuicios sufridos durante la Guerra Grande. Era entendido que los reclamantes que se hubieran acogido a la ley de consolidación de 1854, tendrían que devolver al Gobierno oriental los bonos recibidos en ejecución de dicha ley. La deuda gozaría del 5 % de interés anual y de una amortización del 1 % en el primer quinquenio, de 2 % en el segundo, de 3 % en el tercero, de 4 % en el cuarto y de 5 % en los dos quinquenios finales. Los fondos para el servicio se sacarían mensualmente del producto del papel sellado y patentes. La amortización sería a la puja mientras los títulos estuvieran abajo de la par y por sorteo en caso contrario.

Esta convención emanaba de la ley de noviembre de 1869, que autorizó al Poder Ejecutivo para emplazar particularmente a todos los italianos amparados por las reclamaciones de las legaciones de su país, a fin de que presentaran y comprobaran los perjuicios sufridos durante la Guerra Grande, nuevo y deplorable error al que empujaba el precedente de las reclamaciones anglofrancesas. Los italianos, a la par de todos los extranjeros y de los nacionales, tenían como único título originario de sus reclamos la ley de perjuicios de guerra de 1853 y la ley de consolidación de 1854, que establecieron plazos precisos y perentorios para la presentación, liquidación, clasificación y conversión de los créditos procedentes de la guerra y castigaron con la prescripción a los acreedores remisos o morosos. Los que no respondieron al llamado perdieron en absoluto sus derechos contra el erario público y los que convirtieron sus créditos en bonos de la Deuda Consolidada debieron optar, después de la bancarrota del Estado, entre las consolidaciones subsiguientes y la espera de mejores épocas, sin títulos en ningún caso para dar intervención a las legaciones

extranjeras y mucho menos para dejar sin efecto a su favor las leyes vigentes.

TITULOS ADICIONALES Y ESPECIALES

Durante los años 1875 y 1876 no hubo emisiones de deuda, ni podía tampoco el Gobierno echar mano de ese arbitrio en virtud de la enorme depresión del crédito público, causada por la interrupción violenta del servicio de intereses y amortización. Pero las autoridades de entonces llenaron el vacío descargando sobre el erario público el peso abrumador de $ 12:000.000 en billetes inconvertibles, $ 3:782.994 en Títulos Adicionales y $ 9:997.479 en Títulos Especiales.

Los Títulos Adicionales fueron autorizados por decreto de octubre de 1875, para la cancelación de los intereses de las deudas internas interrumpidos desde marzo del mismo año. Devengaban el 12 % de interés al año.

El convenio a que arribaron el Estado y los tenedores de Deuda Interna en mayo de 1876, prorrogó la emisión de Adicionales hasta el 30 de junio del mismo año y agregó que durante el plazo de 2 años, que se contaría desde julio de 1876 hasta junio de 1878, el erario pagaría la mitad de los intereses en oro y la otra mitad en Títulos Especiales de 12 % de interés y 1 % de amortización anual acumulativa.

Un nuevo convenio celebrado en febrero de 1878. luego de dejar constancia de que el Gobierno no había podido cumplir sus compromisos, estableció que los intereses de los cuatro últimos meses de 1877 se cancelarían con Títulos Adicionales y que el pago de todos los demás, durante un nuevo plazo de 5 años, se haría en esta forma: la tercera parte de lo estipulado por las leyes y contratos originarios, en oro y las dos terceras partes restantes en Títulos Especiales, sin interés, suprimiéndose, al mismo tiempo, el interés asignado a las primeras emisiones de Títulos Especiales.

No escaparon las deudas externas a la bancarrota, Las remesas para el servicio del Empréstito Uruguayo queda-

ron interrumpidas desde fines de 1875. En junio de 1878 se ajustó un convenio con los acreedores de Londres sobre la base de la cancelación de los intereses adeudados desde el 1º de febrero de 1876 hasta el 31 de enero de 1878, mediante Títulos Adicionales análogos a los títulos originarios del empréstito. Por este concepto emitiéronse, además de los Adicionales y Especiales de que hemos hecho mención, $ 1:746.144, con lo cual subió el Empréstito Uruguayo a $ 18:196.144.

DEUDA FRANCESA

Una convención diplomática ajustada en noviembre de 1877 y ratificada por el Gobierno en agosto del año siguiente, fijó en $ 1:800.000 el capital e intereses de los subsidios prestados por la Francia al Gobierno de la Defensa de Montevideo, de acuerdo con el contrato de junio de 1848. La expresada suma se pagaría en títulos de deuda de 4 % de interés al año y un fondo amortizante de $ 100.000 anuales, con garantía de las rentas de importación y exportación de la Aduana de Montevideo.

Según un informe de la Contaduría General de la Nación de marzo de 1872, las prestaciones del Gobierno francés importaban, en moneda corriente, $ 1:017.000, y lo pagado a cuenta $ 312.223.88 entre dinero por $ 123.384 y derechos sobre artículos destinados al consumo de los buques de guerra surtos en el puerto de Montevideo por $ 188.539, quedando un saldo de $ 705.376, con más el interés que se acordase desde el año 1848 en adelante. En los Estados Generales de Contaduría correspondientes al ejercicio 1872-73 se agregó que el saldo de las prestaciones, después de rebajadas las sumas entregadas a cuenta y el importe de los permisos de la escuadra, era de $ 758.407; que todavía no había sido posible fijar de común acuerdo el interés de los subsidios; pero que calculado al 6 % arrojaba hasta diciembre de 1872 la suma de $ 1:159.492, con lo cual subía el monto a $ 1:917.900.

El cuadro de la Oficina de Crédito Público fija la emisión de la Deuda Francesa, emanada de la convención diplomática de noviembre de 1877, en $ 1:934.725.

DEUDAS DE FERROCARRILES

El contrato de reorganización del Ferrocarril Central del Uruguay, celebrado en febrero de 1878 entre el Gobierno y los representantes de esa vía férrea, reprodujo las bases propuestas y aceptadas en noviembre del año anterior para el arreglo de diversas cuestiones, entre ellas la relativa al pago de $ 1:000.000, por concepto de garantías atrasadas, en títulos de una deuda especial de 4 % de interés anual y 2 % de amortización acumulativa al año.

La ley de febrero de 1881 reconoció a favor de la Empresa del Ferrocarril a Santa Rosa $ 1:028.460.83, por concepto de garantías vencidas, y $ 771.539.17 por renuncia a las garantías futuras, pagándose el monto total de $ 1:800.000, en títulos de 4 % de interés y 2 % de amortización acumulativa y a la puja.

La ley de agosto de 1883 reconoció a la Empresa del Ferrocarril a Higueritas $ 215.183 por garantías vencidas y $ 484.817 por renuncia a garantías futuras, cubriéndose el monto de $ 700.000 con bonos de 4 % de interés y 2 % de amortización acumulativa y a la puja.

Finalmnte, la ley de setiembre de 1884 autorizó la contratación de las obras del Ferrocarril Central desde el Yí hasta la ribera del Norte del río Negro en el Paso de los Toros, mediante el pago de $ 2.350, equivalentes a 500 libras esterlinas, por cada milla, en títulos que se denominarían Fomento de Ferrocarriles, con 4 % de interés anual, amortizables con el excedente del 8 % que obtuviera toda la línea desde Montevideo hasta el Paso de los Toros. Monto emitido $ 94.478.

En conjunto las cuatro emisiones, $ 3:594.478.

DEUDA AMORTIZABLE

Una ley de febrero de 1881 autorizó la emisión de títulos sin interés, con 4 % anual de amortización a la puja sobre el monto primitivo, para consolidar por su valor escrito todos los créditos reconocidos o que debieran reconocerse en adelante, de origen anterior al 15 de febrero del año 1879, siempre que no estuvieren prescriptos ni gozaren de servicio alguno. Podían optar al canje los tenedores de bonos de 1854 y todos los que tuvieran intereses determinados por leyes especiales, con derecho a la liquidación y pago de esos intereses hasta el día de la sustitución de títulos. Se establecía como plazo para el canje el período comprendido desde la promulgación de la ley hasta el 31 de diciembre de 1881, exceptuándose los acreedores que durante ese plazo no hubieran podido conseguir el reconocimiento de sus derechos. Los tenedores que no aceptasen la conversión conservarían íntegros sus derechos, sin que pudiera correrles prescripción alguna, pero sólo serían atendidos una vez extinguida la Deuda Amortizable.

Esta deuda es una de las demostraciones más notables del peligro que se corría entonces al entregar al Poder Ejecutivo la facultad privativa de la Asamblea de contraer y consolidar la deuda nacional. Durante los años en que permaneció abierta tuvo el Gobierno fuentes abudantísimas de recursos para consolidar créditos y realizar transacciones que tenían que deprimir y deprimieron fuertemente el crédito del país.

No figuran en las Memorias de Hacienda todos los créditos que contribuyeron a formar la Deuda Amortizable. Pero los datos que registran algunas de esas Memorias, que pueden y deben ser generalizados, demuestran que el grueso de los títulos se emitió por concepto de bonos del año 1854, transacciones sobre créditos reconocidos judicial y administrativamente, liquidaciones por suministros, expropiación de terrenos para calles y sueldos civiles y militares.

Al año siguiente de promulgada la ley la Contaduría presentó un cuadro de los créditos contra el Estado que en

ese momento tenían opción al canje o que estaban canjeados ya. Montaban a 8 y ½ millones de pesos, destacándose los bonos de 1854 con $ 2:015.632 de capital y $ 1:390.786 de intereses; las liquidaciones por suministros, con $ 1:332.118; los sueldos militares, con $ 847.870; los créditos reconocidos judicialmente, con $ 660.059; y los sueldos civiles, con $ 379.908.

Otro cuadro de la Contaduría relativo al ejercicio 1888-1889 denunció la emisión de $ 3:327.352, sobresaliendo los créditos judiciales con $ 1:940.942 y las expropiaciones de tierras con $ 560.865.

En términos generales puede decirse que la Deuda Amortizable sirvió para hacer arreglos sobre la base amplia del déficit y de las larguezas de varias administraciones. Su monto definitivo llegó a $ 19:495.542.

CONSOLIDADOS DE 1880

En julio de 1881 fué autorizado el Poder Ejecutivo para cubrir el déficit de los ejercicios 1879 y 1880 por $ 1:975.167 y el importe de las dietas para la formación del Registro Cívico, con títulos de 5 % de amortización a la puja y 2 % de interés al año. La emisión alcanzó a $ 2:416.387.

DEUDA ESPAÑOLA

En octubre de 1882 fué aprobada una convención diplomática por la cual se echaba un velo sobre las reclamaciones entabladas con motivo de la desaparición de Sánchez Caballero y muerte de Sarracina, súbditos españoles, y se fijaba en $ 300.000, pagaderos en títulos de 5 % de interés y 2 % de amortización, el monto de las deudas contraídas por el Gobierno español y sus autoridades en la antigua colonia de España constituída por el territorio actual de la República Oriental. Quedaba encargada la Legación del reparto de los títulos entre los que tuvieran derecho a recibirlos.

BILLETES DEL TESORO

Creados por ley de diciembre de 1882, que autorizó al Poder Ejecutivo para emitir $ 3:000.000 en títulos de 5 ½ % de interés anual y 7 % de amortización acumulativa por sorteo y a la par, para cubrir el déficit de los ejercicios 1881 y 1882, afectándose al servicio los derechos adicionales sobre la importación establecidos en junio del mismo año.

DEUDA UNIFICADA

En mayo de 1883 fué autorizado el Poder Ejecutivo para unificar el Empréstito Uruguayo y las deudas internas consolidadas, mediante la emisión de títulos, con servicio en Londres o en otras plazas europeas, de 5 % de interés y ½ % de amortización anual acumulativa por sorteo y a la par.

El Empréstito Uruguayo debía canjearse por su valor escrito y las deudas internas sobre la base de la situación fijada por los contratos en vigencia y su valor efectivo o de amortización. La unificación sería voluntaria, continuando, en consecuencia, el servicio de la parte no convertida; pero el canje sólo se llevaría a efecto en el caso de concurrir un monto de deudas susceptible de compensar los sacrificios a cargo del Tesoro Público. Se destinarían $ 4:000.000 nominales para compensar al sindicato que tomara a su cargo la fundación del Banco del Uruguay, la construcción del Puerto de Montevideo y la unificación de la Deuda. En el caso de no realizarse alguno de los proyectos, la parte de comisión correspondiente se destinaría a amortización de deudas internas.

He aquí la situación de las deudas internas y externas al tiempo de abordarse su unificación:

Por el convenio de diciembre de 1882 se estableció que durante el plazo de 10 años el Tesoro Público abonaría por concepto de intereses y amortización, $ 1:356.000 oro, aplicándose $ 96.000 al rescate de los Títulos Especiales y Adi-

cionales. El monto del servicio, sobre la base de las leyes y contratos originarios, era de $ 4:335.000, por manera que el Tesoro Público realizaba una economía anual de cerca de 3 millones de pesos. Terminados los 10 años, las deudas internas recobrarían su servicio primitivo.

El Empréstito Uruguayo, que era la deuda externa que entraba en la unificación, estaba regido por los convenios de 1878 y 1883 que establecían una entrega anual de $ 408.000 y otra de $ 96.000 durante ocho años, en reemplazo del servicio primitivo que era mucho más alto.

En cuanto al régimen de amortización, era la puja la fórmula corriente en las deudas internas.

No sucedía lo mismo con respecto a la deuda externa. El Empréstito Uruguayo, con monto autorizado de $ 18:196.144 entre títulos originarios y títulos adicionales emitidos en pago de intereses, debía, de conformidad a su contrato de creación, amortizarse por sorteo y a la par. Pero el convenio de junio de 1878 lo modificó radicalmente, con la renuncia absoluta y para siempre de la amortización a la par y su reemplazo por la amortización a la puja.

Determinada la situación legal de las deudas internas y externas que debían ser materia de la unificación, veamos los procedimientos de que se valió el Gobierno para estimular el canje de títulos y los resultados prácticos atribuidos a la ejecución del vasto plan autorizado por la ley de creación de la Unificada.

En octubre de 1883 fué aprobado el contrato con los señores Thompson, Bonar y Cª de la plaza de Londres, autorizando la emisión de 11:127.000 libras esterlinas nominales del Empréstito Unificado, para atender el canje de las deudas internas y externas que debían ser materia de la operación, sobre las siguientes bases:

Los gastos de emisión serían a cargo de los contratistas, quienes pondrían toda su influencia para que los títulos fueran cotizados en la Bolsa de Londres. El servicio sería trimestral y se efectuaría en Montevideo y en Londres, con la sola excepción del sorteo que tendría lugar en la segunda

de esas plazas. El Estado garantiría el servicio con las rentas públicas y recibiría en pagamento de éstas los cupones vencidos y títulos sorteados, que podrían ser entregados como dinero en la remesa de fondos de los contratistas. Gozarían los contratistas de la comisión del 1 % sobre los intereses y del ½ % sobre el valor de los títulos amortizados, y además, por concepto de compensación de desembolsos y gestiones, las comisiones que fueren convenidas, siendo entendido que sólo las percibirían una vez que los títulos fueran cotizados en la Bolsa de Londres al tipo mínimo del 60 % de su valor.

Un segundo decreto de la misma fecha mandó abrir, con término de 15 días, registros públicos para que los tenedores de deudas pudieran anotar sus títulos a los tipos de canje que había convenido el Gobierno con las Comisiones de tenedores. Anticipábase que los que no se presentasen dentro del plazo tendrían que pasar por los tipos de canje que fijara el Poder Ejecutivo y que, entre tanto, los títulos seguirían devengando el servicio vigente. Los tipos convenidos con la Comisión de tenedores oscilaban desde el 30 % hasta el valor escrito.

Un tercer decreto de noviembre declaró procedente la unificación, en mérito de haber concurrido al canje la deuda externa y haber adherido a la misma operación cerca de 15 millones de deuda interna. Y a raíz de ese decreto se firmó el Bono General del Empréstito, con estas cláusulas, entre otras: que el sorteo para la amortización se efectuaría en Londres; que los bonos sorteados y los cupones vencidos serían recibidos en pago de derechos de Aduana, como dinero efectivo a la par; que el servicio del empréstito se garantiría con las rentas de la Nación y especialmente las de Aduana; que los contratistas retendrían a 3:467.500 libras esterlinas Unificadas, para hacer frente al canje de la deuda externa circulante, y 6:808.500 libras para el canje de la deuda interna, depositando el saldo de 851.000 libras en el Banco de Inglaterra, a la orden del Gobierno.

Dictáronse además diversos decretos para compeler a los tenedores de deuda interna al canje. Entre ellos, el de

mayo de 1884, por el que se declaraba que los que no manifestasen su oposición por escrito dentro de un corto plazo se entendería que aceptaban la unificación.

Consta de una larga polémica sostenida entre el Ministro de Hacienda y la Comisión de deudas *no inscriptas*, que en marzo de 1884 las deudas que se encontraban en este último caso montaban a $ 9:335.237 y que el Gobierno no había atendido regularmente su servicio, dejando impagos los intereses de marzo y la amortización del trimestre, habiendo terminado la polémica con una declaración gubernativa que desconocía la personería de la Comisión reclamante.

Aunque el canje era voluntario, habíanse empleado, pues, diversas medidas para decidir a los tenedores a entrar de lleno a la operación.

En julio del mismo año declaró, finalmente, el Gobierno realizada la unificación de deudas internas, con la sola excepción de una partida de $ 331.000, cuyos dueños habían expresado su disconformidad.

Un año después de promulgada la ley de unificación se presentó el Gobierno al Cuerpo Legislativo pidiendo autorización para incluir en el canje diversos créditos por valor de $ 1:356.655 y aprovechó la oportunidad para examinar las bases fundamentales de la operación.

De acuerdo con uno de sus cuadros el resultado de la unificación, tomando por base el monto de la deuda el 23 de octubre de 1883 (excluídas las internacionales y las de ferrocarriles) era el siguiente: monto circulante del Empréstito Extraordinario 1ª serie, Empréstito Extraordinario 2ª serie, Empréstito Pacificación 1ª serie, Empréstito Pacificación 2ª serie, Deuda por Rescate de Tierras, Deuda Fundada 2ª serie bis, Títulos Adicionales, Consolidados de 1872, Deuda Interna 1ª serie, Deuda Interna 2ª serie, Deuda Extraordinaria, Títulos Especiales, Consolidados de 1880, Deuda Amortizable, Billetes del Tesoro y Empréstito Uruguayo, $ *53:256.215.07* nominales.

Las primeras 11 deudas tenían un servicio, de acuerdo con los contratos vigentes, de $ 1:260.000 anuales; los Tí-

tulos Especiales tenían un servicio, de acuerdo con los mismos contratos, de $ 96.000 anuales; y en cuanto a los cuatro últimas, su servicio anual era de $ 168.251 para los Consolidados de 1880; de $ 346.783 para la Amortizable; de $ 375.000 para los Billetes del Tesoro; y de $ 488.000 para el Empréstito Uruguayo. Total del servicio al año, $ *2:734.034.36*.

Las mismas deudas representaban en Empréstito Unificado, a los tipos de canje convenidos, $ *47:783.298.87*, incluídos los $ 3:000.000 de remuneración al sindicato, con un servicio anual de $ *2:628.081.43*.

Consumado el canje, decía el Mensaje, resultará, en consecuencia, una economía de $ 105.952.93 en el servicio de las deudas y esa economía invertida en títulos, por su precio corriente, podría dar, sobre la base del interés compuesto, al cabo de 50 años, un monto de $ 29:279.136.

Otro cuadro del Mensaje fijaba el monto de las deudas comprendidas en la unificación en $ *52:452.671.61*, agregando el crédito del Banco Alemán-Belga por $ 1:250.000 y $ 3:646.441, a título de expedientes transados, bonos comprendidos en la amortizable y otros créditos que elevaban el nivel de las deudas destinadas al canje a $ 58:258.546.23. Como la unificada era por $ 52:296.900, resultaba, según el Mensaje, una reducción en el valor nominal de $ 5:961.647.23.

Varios años más tarde la Oficina de Crédito Público formó el cuadro definitivo de la unificación hasta el 10 de febrero de 1887. Las deudas internas y externas entradas al canje montaban a $ *57:673.614.44* y la Deuda Unificada emitida en su reemplazo, a $ *47:413.401.19*, habiendo prevalecido el tipo de 130 a favor de una deuda (la de Billetes del Tesoro); el tipo de 100 % a favor de once: Empréstito Extraordinario 1ª y 2ª serie, Pacificación 1ª y 2ª serie, Rescate de Tierras, Fundada 2ª serie bis, Títulos Adicionales, Crédito del Banco Alemán-Belga y de la ley de julio de 1884, y deudas externas formadas por el Empréstito Uruguayo, saldo del Montevideano-Europeo y Títulos Adicionales; el tipo del 85 % para la Deuda Interna 1ª serie;

el de 80 % para los Consolidados de 1880; el de 75 % para la Deuda Extraordinaria; el de 70 % para la Interna 2ª serie; el de 50 % para la Amortizable; y el de 30 % para los Títulos Especiales. En la fecha del cuadro que extractamos, todavía estaban pendientes de unificación $ 824.085.40, equivalentes a $ 563.483.91 en Deuda Unificada.

He aquí como se distribuían los $ 52:296.900 de la nueva deuda: Unificada emitida, $ 47:413.401.19; a emitirse, $ 563.483.91; comisiones para la unificación, puerto y bancos, $ 4:000.000; sobrante, $ 320.014.90.

Provenía el sobrante de amortizaciones de deudas internas no calculadas y de Amortizable que no había entrado a la unificación, todo ello por valor de $ 302.107.41 y del superávit previsto por el mismo Mensaje de unificación hasta $ 17.907.47.

El defecto capital de esta operación financiera consiste en el abandono del sistema ya definitivamente conquistado de la amortización a la puja, para imponer al Tesoro Público la obligación mucho más onerosa de efectuar el rescate sobre la base del valor escrito.

En los seis años anteriores a la unificación, o sea en el período comprendido de 1878 a 1883, el régimen de amortización a la puja permitió extinguir $ 21:322.531 nominales, correspondiendo a las *deudas internas entradas a la unificación* $ 15:756.718.

Véase cual era el fondo amortizante de estas últimas: $ 356.369.71 en 1878; $ 385.806.98 en 1879; $ 434.571.36 en 1880; $ 602.794.71 en 1881; $ 872.197.26 en 1882; y $ 1:039.657 en 1883. En conjunto 3:691.397 pesos efectivos, con los cuales pudo operarse, gracias al sistema de la puja, el mencionado rescate de 15:756.718 nominales, ahorrándose el erario público toda la gruesa diferencia entre esas dos cifras.

El detalle numérico puede consultarse en los cuadros que registra "La Razón" del 20 de febrero de 1884. Según los cálculos complementarios, que eran el epílogo de una contundente demostración del doctor Carlos María Ramírez y del señor Mauricio Llamas, toda la deuda interna habría

podido quedar extinguida a los 25 años. Con la unificación, en cambio, quedaba doblado el plazo, necesitándose para el rescate 49 años y 64 días. ¡Y qué enormes sumas de dinero traducían esas diferencias! Los $ 47:783.298 de Deuda Unificada, a que se refería el cuadro pasado por el Gobierno a la Asamblea, en 1884, representaban en los 49 años un desembolso de $ 129:151.566, correspondiendo a capital $ 47:738.298 y a intereses $ 81:368.268.

Entre los cuadros presentados por el Poder Ejecutivo a la Asamblea, a efecto de prestigiar la unificación, figura uno muy interesante del punto de vista de las grandes ventajas de la amortización a la puja. Es un resumen del valor efectivo de las deudas destinadas a la unificación, según los tipos medios de amortización en el primero y cuarto trimestres del año 1883. Abarca el cuadro $ 52:452.671 nominales de deuda. El valor efectivo de esas deudas, era de $ 17:597.849 en el primer trimestre y de $ 22:955.898 oro en el cuarto trimestre, debiendo atribuirse el brusco aumento a la misma unificación o, más bien dicho, a la especulación que ella promovía en la Bolsa. El Empréstito Uruguayo, especialmente, que valía el 36 %, subió al 54 %, lo que representaba una valorización en los títulos circulantes de $ 3:000.000. En el primer trimestre los tipos medios de amortización oscilaban del 10.34 para los Títulos Especiales, al 52 % para los Billetes del Tesoro, distribuyéndose entre los tipos intermedios las demás deudas. Destacábanse especialmente la Amortizable con el 22.17 %, los Consolidados de 1872 y 1880 y la Deuda Extraordinaria con el 31 %, el Empréstito Extraordinario 2ª serie, los Empréstitos Pacificación 1ª y 2ª serie, Deuda de Rescate de tierras, Fundada 2ª serie bis y Adicionales con el 42 y el 43 %. En el cuarto trimestre, ya en plena valorización, los tipos de amortización fluctuaban del 15 % para los Títulos Especiales, al 65.88 para los Billetes del Tesoro, girando del 50 al 51 el Empréstito Extraordinario 2ª serie, Pacificación 1ª y 2ª, Rescate de Tierras, Adicionales y en proporción los demás papeles.

Son cifras oficiales de gran importancia por el desequilibrio que denuncian entre el valor efectivo y el valor no-

minal de las deudas. Aún bajo la presión de las ventajas del canje el precio efectivo del cuarto trimestre no pudo alcanzar a la mitad del valor nominal de la deuda, hecho que basta por sí solo para patentizar el error de la sustitución del sistema vigente de la amortización a la puja por el sistema de la amortización a la par.

Había anunciado el Gobierno en su Mensaje una economía de $ 105.952 en el servicio de la Unificada, que empleada como fondo amortizante bajo el sistema del interés compuesto, permitiría en 50 años extinguir algo más de 29 millones nominales de deuda. Otro cuadro del mismo Mensaje redujo la economía a $ 5.571.25. Y un tercer cuadro, que abarca toda la unificación, incluyendo los créditos y deudas canjeados con posterioridad a 1883, la elevó a $ 43.847.28.

Pero aun prescindiendo de estas constantes alteraciones en el valor de la economía, no era dable fundar planes de rescate sobre la base del aparte escrupuloso, por espacio de 50 años, de una diferencia que tenía forzosamente que desaparecer en finanzas permanentemente castigadas por el déficit.

Un segundo vicio puede y debe señalarse a la unificación: el lanzamiento de títulos a que dió origen el canje. Según el cuadro que el Gobierno presentó a la Asamblea en 1884, para demostrar las ventajas del plan ya abordado, las deudas sobre que recaía la operación montaban a $ 53:256.215, equivalentes a $ 47:783.298 en Deuda Unificada, incluidos los 3 millones ofrecidos al sindicato negociador. Agregando el millón destinado al Banco y obras del Puerto de Montevideo que fué aplicado más tarde a otras cosas, y el crédito del Banco Alemán-Belga por $ 1:250.000, quedaba un saldo de dos y medio millones hasta completar la emisión de $ 52:296.900 a que ascendía la Unificada. Advertía el Mensaje que había sido previsto el margen para recoger obligaciones no servidas hasta entonces. Abriéronse, pues, las válvulas, hasta absorber el margen y algo más, descontado con anticipación.

Suministra de ello testimonio elocuente la Deuda Amortizable. El 2 de marzo de 1883, con motivo de las alarmas

a que acababan de dar origen algunas emisiones, declaró expresamente el Gobierno que "los créditos en tramitación y que sólo estarían en estado de liquidarse en el transcurso de varios años, podrían ascender en su máximum a tres millones de pesos". Pues bien, el cuadro de la unificación cerrado el 23 de octubre de 1883, de que hemos hecho mención antes de ahora, elevó la Deuda Amortizable circulante a $ 5:498.497 y otro cuadro gubernativo presentado a la Asamblea demostró que en febrero de 1884 el monto era de $ 8:848.810, lo que importa decir que en poco más de tres meses y medio se había emitido la partida de $ 3:350.000.

Encarando la unificación de otro punto de vista, diremos que al tiempo de consumarse el canje de títulos la deuda externa localizada en Londres representaba algo más de 16 millones nominales y la deuda interna localizada en Montevideo alrededor de 36 millones. Esas proporciones se alteraron bien pronto. Establecen los cuadros de la Oficina de Crédito Público que el 1º de abril de 1884 circulaban en Montevideo 6:808.500 libras esterlinas nominales de Deuda Unificada y en Londres 4:318.500 libras; y que en 1º de enero de 1891 la circulación de Montevideo había declinado a 2:215.800, al mismo tiempo que la de Londres había subido a 8:467.700. Unos 20 millones de pesos habían pasado en ese lapso de tiempo de Montevideo a Londres. En esa incesante exportación de títulos se ha querido descubrir, precisamente, el gran mérito de la unificación, hablándose del inapreciable concurso del capital europeo que la operación vinculaba al país. Es indiscutible la eficacia de la colaboración del capital extranjero en pueblos nuevos sobre todo. Lo único que puede observarse es que cuando la incorporación se realiza bajo forma de una acción de ferrocarril u otro género de colocación reproductiva, el pueblo que se endeuda aumenta al propio tiempo su actividad económica, mientras que cuando se efectúa bajo la simple presión del ensanche de los consumos entonces el país se endeuda, sin tener cómo reconstituir el capital que está obligado a remesar al exterior bajo forma de intereses, amortizaciones y

dividendos. Y es esto último lo que desgraciadamente ocurrió durante el período próspero que siguió a la unificación de deudas, según hemos tenido oportunidad de verlo al referirnos a la crisis del año 1890.

CONSOLIDADOS DE 1886 1.a Y 2.a SERIES

En abril de 1886 fué autorizado el Poder Ejecutivo para emitir hasta el máximum de $ 8:000.000 en títulos de 8 % de interés y 4 % de amortización acumulativa por sorteo y a la par. Destinábase el producto a cubrir las sumas adeudadas desde el 1º de enero de 1883 hasta el 28 de febrero de 1886, por valor de $ 4:680.000, y el déficit que resultase hasta el 30 de junio del mismo año, con excepción del servicio de las deudas consolidadas, sueldos del cuerpo diplomático y educandos en Europa, obligaciones emanadas de contratos, giros situados sobre las rentas de Aduana, suministro de rancho a los cuerpos regulares del ejército, gastos de oficina, sueldos de porteros y alquileres de casas. Todos los créditos comprendidos en la deuda se convertirían a la par, por su valor escrito y deberían presentarse dentro del plazo de 6 meses, so pena de no ser atendidos hasta que mejorasen las condiciones del erario público.

Una nueva ley de octubre de 1886 autorizó al Poder Ejecutivo para emitir la 2ª serie de Consolidados, hasta el monto de $ 4:700.000. Destinábase su importe a corregir el desequilibrio financiero producido durante el último ejercicio. Quedaba derogada la ley de julio del propio año, sobre emisión de Vales del Tesoro con monto de $ 1:900.000, para cubrir parte de los créditos excluidos de la 1ª serie de Consolidados, los cuales se atenderían con la nueva serie consagrada a la cancelación del déficit.

Montan ambas series de Consolidados a $ 12:700.000.

EMPRESTITO DE CONVERSION Y OBRAS PUBLICAS

En 1888 fué autorizado el Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de $ 20:000.000 con 6 % de interés

y 1 % de amortización acumulativa, destinado al rescate en metálico y a la par o por canje, en la proporción que fijaría el Poder Ejecutivo, de los Consolidados de 1886 1ª y 2ª series; al desarrollo de los intereses materiales de los departamentos, aplicándose a cada uno de ellos $ 80.000 para obras de vialidad y $ 50.000 para edificios públicos; y al fomento de la colonización, sobre la base de un fondo de $ 1:500.000. En el contrato con la casa Baring Brothers se estableció que la amortización de los títulos se practicaría por sorteo.

La operación produjo, al tipo bruto de 82 y ½ %, la suma de $ 16:499.925.75. Hecho el descuento de $ 1:014.955.83 por comisiones y gastos, quedó un saldo disponible de $ 15:484.969.92, del cual absorbió la conversión de los Consolidados $ 12:484.597.

Respondió este empréstito a una simple especulación de Bolsa, en la que el interés del Fisco estaba subordinado al interés de los especuladores. El sindicato formado para la fundación del Banco Nacional inició sus tareas mediante compras considerables y repetidas de los Consolidados, que se cotizaban al 55 % de su valor a fines del año 1886 y al 53 y ½ % en enero del año siguiente, a pesar del alto servicio que les asignaba la ley de su creación. Cuatro meses después, bajo la presión de la especulación bursátil a que fueron sometidos, subían al 94 %, cotizándose en los meses subsiguientes a los alrededores de la par. Resultó así que al otorgarse la concesión del Banco en mayo de 1887, una parte considerable de los recursos del sindicato estaba inmobilizada en títulos de deuda pública que no podían lanzarse a la plaza sin quebrar los precios ficticios que habían alcanzado. Para salvar al Banco y premiar al sindicato que había doblado el tipo de las cotizaciones de una importante deuda, contagiando a los demás fondos públicos, se acometió la conversión, que segun los informes corrientes de la época estaba de antemano combinada con el grupo de especuladores que se había impuesto al mercado.

Tenían los Consolidados de 1886 un servicio de 8 % de interés y 4 % de amortización acumulativa por sorteo y a

la par, sobre su monto de $ 12:700.000. El Empréstito de Conversión y de Obras Públicas, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa por sorteo y a la par, ahorraba al erario $ 124.000 anuales, pero en cambio prolongaba considerablemente el plazo de extinción de la deuda, por el descenso que sufría la potencia amortizante.

CUOTAS DE AMORTIZACION

Creadas en enero de 1889 para cancelar los créditos que teniendo opción a ser convertidos en Consolidados de 1886 1ª y 2ª series, hallabánse pendientes de pago todavía.

Sobre el capital de los créditos reconocidos el 1º de julio de 1886, se liquidarían 12 años de intereses corridos, al 8 %, otorgándose por su monto títulos de deuda sin interés, pero con una amortización a la puja del 6 % de la emisión primitiva. Su monto no podría exceder de $ 2:000.000. Parte de los créditos habían quedado pendientes de pago a causa de haber dispuesto el Gobierno de $ 500.000 de Consolidados de 1886, en la falsa creencia de que constituían un sobrante de conversión. La emisión de los nuevos títulos llegó a $ 1:572.366.

DEUDA DE INDEMNIZACION

Creada por ley de octubre de 1889, que reconoció a favor de don Augusto Claussen $ 1:077.538 por un crédito contra el Estado. La cancelación debía operarse mediante la entrega de títulos de deuda de 4 % de interés al año y 2 % de amortización a la puja. Procedía el crédito de una denuncia de terrenos submarinos hecha en 1839, en la que el denunciante, sin haber hecho desembolso alguno, obtuvo una condena contra el Estado por daños y perjuicios procedentes de la falta de escrituración de los terrenos. Los daños y perjuicios llegaban a $ 520.950 y sus intereses a $ 556.588!

EMPRESTITO DE 1890

En mayo de 1890 fué autorizado el Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de $ 9:400.000, al 6 % de interés y 1 % de amortización anual acumulativa por sorteo y a la par, destinado al rescate de los Bonos del Tesoro, al pago del déficit existente el 28 de febrero y del calculado hasta el 30 de junio del mismo año. Los Bonos del Tesoro, con monto de $ 4:200.000 y 9 % de interés al año, habían sido aplicados a la cancelación de las cantidades tomadas por el Gobierno al Banco Nacional, para hacer frente a los pagos corrientes de la Administración, contra el texto expreso de la Carta Orgánica que sólo permitía girar en descubierto hasta la suma de $ 1:500.000.

Diferencia entre el valor nominal y el tipo de colocación al 84 ½ %, comisiones, gastos y corretajes, $ 2:055.414.64.

Con el remanente ($ 7:344.585.36) pagáronse los Bonos del Tesoro por $ 4:200.000; un terreno destinado a la Universidad, $ 100.000; y el saldo a favor del Banco Nacional, por $ 1:330.000, quedando lo demás en cuenta corriente para cancelar el déficit, el cual sólo pudo atenderse parcialmente, a causa de la bancarrota de la institución en donde estaban depositados los fondos.

DEUDA CONSOLIDADA DEL URUGUAY

Emana de un concordato ratificado por la ley de 7 de de octubre de 1891, que autorizó al Poder Ejecutivo para emitir 20:500.000 libras esterlinas, equivalentes a $ 96:350.000 en títulos de 3 y ½ % de interés anual y una amortización a la puja que se atendería con el excedente de las rentas afectadas al servicio. Destinábase la partida de $ 5:640.000 a la terminación de las obras del ferrocarril de Montevideo a la Colonia. Los $ 90:110.000 restantes aplicaríanse a los siguientes destinos: $ 49:934.680 a canje del Empréstito Unificado; $ 19:563.630 a canje del Empréstito de Conversión y Obras Públicas; $ 9:306.000 a canje del Em-

préstito de 1890; $ 2:866.953 a bonificaciones del 10 % en favor de las deudas de mayor interés; $ 3:744.090 a intereses de las deudas hasta el 31 de enero de 1892; $ 2:975.100 a garantías de ferrocarriles vencidos hasta el 31 de diciembre de 1891; $ 2:519.646 a gastos y comisiones, equivalentes al 2 5|8 sobre el monto de la deuda.

Autorizó la misma ley al Poder Ejecutivo para contratar con las empresas de ferrocarriles la reducción de la garantía al 3 y ½ % al año, en vez del 7 consagrado por las leyes anteriores, siendo entendido que no sería descontado de la garantía el rendimiento neto de las empresas mientras no excediera del 1 y ½ % al año.

Al servicio de la deuda y garantías de ferrocarriles se afectaba el 45 % de las rentas de Aduana, destinándose el producto en primer término a intereses y garantías y el excedente si lo hubiere, a amortización hasta el 1 % del monto.

Véase cómo señalaba el Poder Ejecutivo a la Asamblea las ventajas del concordato:

A) Durante el ejercicio económico 1891-1892 ahorrará el erario público $ 6:499.130: por concepto de garantías de ferrocarriles hasta el 31 de diciembre ($ 2:000.000); por servicios de los tres empréstitos convertidos hasta el 31 de enero $ 3:423.230; por diferencia de servicios de la deuda externa desde el 1º de febrero hasta el 31 de junio ($ 650.000), y por diferencias de interés en las garantías desde el 1º de enero hasta el 30 de junio ($ 425.000).

B) El servicio anual de las tres deudas externas de la unificación, absorberá $ 4:934.327 oro, mientras que la Consolidada *que debe emitirse en canje* sólo tendrá un servicio de $ 3:070.721, si no hay amortización, de $ 3:509.396, si la amortización es del ½ %, y de $ 3:948.070 si la amortización alcanza al 1 %, y ello no obstante el aumento del nivel de la deuda desde $ 78:604.210 a que llegan los títulos que entran al canje, hasta 87:734.900 a que montan los que se otorgan en cambio, por efecto de las comisiones, bonificaciones e intereses impagos.

C) De acuerdo con las leyes y contratos de su creación, el Empréstito de Conversión y Obras Públicas duraría hasta el 1º de setiembre de 1921, con un servicio fijo al año de $ 1:399.993.70; el Empréstito de 1890, hasta el 12 de junio de 1924, con un servicio fijo de $ 658.000 al año; y el Empréstito Unificado hasta el 1º de abril de 1932, con un servicio fijo de $ 2:876.329, representando en conjunto los desembolsos para el erario público, hasta la total extinción de esas tres deudas, $ 179:840.526. Para calcular la duración del servicio de la Deuda Consolidada, en la parte aplicable a la antigua ($ 87:734.000), suponía el Mensaje que no habría excedente para la amortización en los dos primeros años; que la amortización sería de ½ % en los 5 años subsiguientes, y del 1 % en adelante, por el incremento que, a no dudarlo, tendría la renta de Aduana; y en cuanto al tipo de amortización, que no se andaría muy lejos de la verdad, calculándolo al 50 % en los primeros 10 años, al 60 % en la segunda década y al 70 % en la tercera, resultando en tal caso que la Consolidada se extinguiría en veintinueve años, con un desembolso total para el país de $ 117:391.583, o sea un ahorro con relación a las deudas antiguas de $ 62:448.942.

D) Las garantías de ferrocarriles quedarían reducidas al 3 y ½ % en vez del 7 pactado en las leyes y concesiones vigentes.

Son innegables las ventajas de esta combinación financiera, que redujo el interés de las deudas del 5 y del 6 %, al 3 y ½ y restableció el viejo y eficaz sistema de la amortización a la puja, desalojado por la unificación del año 1883. Pero puede reprochársele el aumento del monto de la deuda, por concepto de consolidaciones de intereses y garantías que debieron atenderse con enérgicas rebajas en el Presupuesto General de Gastos.

DEUDA INTERIOR UNIFICADA

Creada en abril de 1892, para unificar varias deudas internas, sobre estas bases: los nuevos títulos tendrían 4 %

de interés y 1 % de amortización al año, acumulativa y a la puja. La Deuda Amortizable recibiría una bonificación del 15 %; las Cuotas de Amortización, del 12 %; la deuda del Ferrocarril Central, del 8 %; y las de los ferrocarriles a Santa Rosa e Higueritas, del 5 %. Las deudas que no ingresaran en la unificación tendrían, mientras no mejorasen las condiciones financieras, un régimen temporario con supresión de la amortización para las de ferrocarriles y de Indemnización y un servicio restringido del 6 % sobre el monto no canjeado la Amortizable y de 5 % sobre el monto no canjeado las Cuotas de Amortización, prescindiéndose en absoluto del monto primitivo, que según las leyes de creación constituía la base para el cálculo del servicio. El saldo de las economías debería destinarse al servicio de los $ 4:000.000 de la Deuda de Garantía, concedida a los accionistas del Banco Nacional y a formar el fondo amortizante de una nueva deuda destinada a cancelar los créditos flotantes liquidados y a liquidar.

Según el Mensaje del Poder Ejecutivo de diciembre de 1891, las deudas internas montaban a $ 7:040.823, correspondiendo $ 2:418.836 a la Deuda Amortizable; $ 1:535.000 a la del Ferrocarril a Santa Rosa; $ 975.938 a la de Indemnización; $ 8:853.647 a las Cuotas de Amortización; $ 668.000 a la del Ferrocarril Central del Uruguay; y $ 589.500 a la del Ferrocarril de Higueritas, con un servicio anual, por intereses y amortización, de $ 697.219, sobresaliendo la Amortizable, que tenía un poderoso fondo de rescate de $ 336.865.

Aumentó esta operación financiera, en forma considerable, el plazo para el rescate de las deudas de pura amortización, que debían extinguirse rápidamente a expensas de los fondos consagrados a su servicio. ¡Si al menos hubieran impuesto el sacrificio las exigencias sanas del erario! Pero no fué así. Buscaba el Gobierno economías para el servicio de la Deuda de Garantía, una deuda de verdadero lujo, que jamás debió crearse y que representaba un simple acto de liberalidad a favor de los accionistas del Banco Nacional en plena situación de bancarrota.

La Deuda Interna Unificada alcanzó un monto de $ 7:900.000.

DEUDA DE GARANTIA

Creada por la ley de marzo de 1892, que declaró en liquidación definitiva al Banco Nacional; transfirió al Estado el activo y pasivo de la liquidación; y fundó el Banco Hipotecario, sobre la base de una deuda pública con monto de $ 4:000.000 nominales, de 4 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

Predominaban grandes influencias oficiales para impedir que el Banco Nacional cayera bajo la acción de los Tribunales y se divulgaran entonces las causas de la estruendosa bancarrota de esa institución de crédito. Tal es el origen de la creación y transferencia del Banco Hipotecario a los accionistas y de la Deuda de Garantía destinada a servirle de capital de funcionamiento. La liquidación de la institución quebrada sólo podía ofrecer y ofrecía desastrosas perspectivas del punto de vista del interés de los accionistas, desde que el activo constituído por valores de cartera, en su casi totalidad incobrables, y propiedades raíces aforadas en el doble o triple de lo que valían corrientemente, tenía que hacer frente a un pasivo considerable formado por el Empréstito del Banco Popular de Río de Janeiro, la emisión circulante, los depósitos administrativos, los depósitos judiciales, el remanente del Empréstito Municipal y otras deudas que jamás se hubieran podido cubrir con la liquidación y que impusieron al erario público sacrificios cuantiosos.

EL EMPRESTITO BRASILEÑO

Creado por ley de junio de 1894, que autorizó al Poder Ejecutivo para emitir una deuda internacional con monto de 3:500.000, de 5 % de interés anual y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, con destino a la cancela-

ción de un préstamo que el Banco Popular de Río de Janeiro hizo al Banco Nacional, con la garantía del Estado. El crédito del banco acreedor se liquidaría a oro con sus intereses hasta el día de la cancelación, tomándose por base el cambio de 14:586 reis la libra esterlina.

De acuerdo con el contrato bancario el reembolso debía efectuarse en papel brasileño y habiendo descendido considerablemente el cambio, pudo y debió hacerse el pago con ayuda de una suma mucho más baja que la que se cargaba al Tesoro Público.

Nuestro Gobierno transformó, a la vez, una deuda puramente comercial de banco a banco, en deuda internacional, con intervención expresa de la Legación brasileña, imponiendo en consecuencia responsabilidades que pudieron y debieron haberse ahorrado en homenaje a la tranquilidad política del país.

DEUDA DE LIQUIDACION

La ley de febrero de 1896, sobre liquidación administrativa del Banco Nacional, creó esta deuda para el pago de los créditos exigibles de la referida institución de crédito. Los títulos gozarían del 6 % de interés y del 4 % de amortización acumulativa y a la puja. Quedaban comprendidos en la operación los depósitos judiciales, el saldo de la emisión circulante, diversos créditos particulares, los créditos de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo y de las Comisiones Departamentales de Obras Públicas. Monto emitido, según los cuadros de la Oficina de Crédito Público: $ 2:663.199.

EMPRESTITO URUGUAYO

En marzo de 1896 fué autorizado el Poder Ejecutivo para contratar un empréstito de $ 5:000.000 efectivos, con destino a capital inicial del Banco de la República. Los títulos gozarían del 5 % anual de interés y el 1 % de amor-

tización acumulativa y a la puja, con afectación expresa del 5 y ½ % de las rentas de Aduana. El tipo de lanzamiento sería proporcional, en relación al servicio de intereses y amortización, al de la Deuda Consolidada el día designado por el Poder Ejecutivo, dejándose un margen para su colocación, que no podría exceder del 4 y ½ % sobre el valor de los títulos de aquella deuda. El importe del servicio sería cargado en cuenta al Banco de la República.

Para obtener los $ 5:000.000 efectivos, equivalentes a 1:063.830 libras esterlinas, fué necesario emitir en Londres $ 7:834.900 nominales, equivalentes a 1:667.000 libras esterlinas, al tipo líquido de 63 %. No satisfecho el sindicato con ese tipo, exigió y obtuvo que el depósito de Deuda Consolidada constituído en Londres desde el concordato de 1891, por 1:200.000 libras esterlinas nominales, con destino a la terminación del Ferrocarril a la Colonia, fuera repartido entre la Empresa Médici y la Compañía Uruguaya Limitada.

EMPRESTITOS EXTRAORDINARIOS. CUATRO SERIES

En mayo de 1897 fué autorizado el Poder Ejecutivo para emitir el "Empréstito Extraordinario de 1897", con monto de $ 4:000.000 y un servicio de 6 % de interés anual y 2 % de amortización acumulativa y a la puja, garantido con el impuesto interno sobre los tabacos y cigarros. Su producto debía aplicarse a gastos eventuales de la guerra civil en que estaba envuelto el país en esos momentos, y a facilitar el pago corriente de todos los servicios administrativos. El Gobierno podría caucionar o vender al mejor precio los títulos o entregarlos por el 80 % de su valor escrito, en pago de gastos extraordinarios de movilización de fuerzas. El Banco de la República quedaba facultado para suscribir total o parcialmente el Empréstito, si así lo juzgase conveniente a sus intereses.

Una nueva ley de octubre de 1898 autorizó la emisión de la 2ª serie del Empréstito Extraordinario, en los mismos términos y condiciones ya establecidos, con monto de

$ 2:600.000, garantida por el remanente del impuesto de tabacos y cigarros. Su importe estaba destinado a cubrir los reclamos por suministro de ganados y otros conceptos procedentes de la guerra civil de 1897.

En mayo de 1899 se autorizó la emisión de la 3ª serie, con monto de $ 1:400.000 y el mismo servicio de las anteriores series, que se haría efectivo sobre las rentas generales. El Poder Ejecutivo quedaba autorizado para enajenar o caucionar la deuda y aplicar su importe al déficit del ejercicio financiero corriente, causado principalmente por los adeudos del Gobierno anterior al Banco de la República, los gastos de pacificación y de guerra y los adelantos a la Comisión de Caridad.

No alcanzó a cubrirse el déficit, y tuvo la Asamblea, en abril de 1901, que autorizar la 4ª serie del Empréstito Extraordinario, con monto de $ 2:000.000.

En conjunto: $ 10:000.000.

DEUDA CERTIFICADOS DE TESORERIA

El Poder Ejecutivo fué autorizado en octubre de 1898 para consolidar los Certificados de Tesorería emitidos en pago de sueldos desde noviembre de 1897 hasta julio de 1898, por $ 4:000.000. Con las bonificaciones acordadas para el canje, resultó la suma de $ 5:017.400 en títulos de la nueva deuda, con un servicio de 6 % de interés anual y 1 % de amortización a la puja.

DEUDA AMORTIZABLE 2.a SERIE

Creada por ley de noviembre de 1902, con destino a la cancelación de los créditos reconocidos y liquidados antes del mes de mayo del mencionado año. Comprendía *los títulos diferidos* de las siguientes deudas: Consolidados de 1880, Amortizable 1ª serie, Consolidados de 1886, Billetes del Tesoro, y además expropiaciones de tierras y saldos de servi-

cios desde julio de 1886 hasta junio de 1890. Monto autorizado: $ 4:200.000, sin interés, con un servicio de 4 % de amortización a la puja.

EMPRESTITO DE CONVERSION 5 % DE 1905

Fué creado en enero de 1906.

a) Para retirar de la circulación las siguientes deudas: Empréstito Extraordinario de 1897, cuatro series, por $ 2:628.000, $ 2:028.000, $ 1:183.600, $ 1:829.000; los Certificados de Tesorería, por $ 4:394.950; las Obligaciones del Puerto de Montevideo, por $ 240.500. En conjunto, $ 12:304.050. El Poder Ejecutivo ofrecería a los tenedores de esas deudas del 6 % de interés anual, títulos del 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa, más una bonificación de $ 3 en dinero efectivo por cada $ 100 en títulos antiguos. Para el levantamiento de fondos podrían ser negociados los títulos a un tipo no inferior al 90 % neto.

b) Para rescatar los siguientes títulos de 6 % no emitidos hasta ese momento: Obligaciones del Puerto de Montevideo, por $ 6:806.500 (año 1899); Empréstito de Vialidad y Obras Públicas, por $ 3:000.000 (año 1905); Empréstito Extraordinario de 1904 por $ 9:000.000. En conjunto, $ 18:806.500.

Monto de la nueva deuda: $ 32:488.300, con un servicio de 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, garantido con la afectación del 24 % de la renta aduanera.

El sobrante se aplicaría a la construcción y organización de una Escuela de Veterinaria y una Escuela de Agronomía y al fomento de la enseñanza secundaria en los Departamentos de campaña.

DEUDA EDIFICIOS UNIVERSITARIOS

Creada por ley de diciembre de 1907, que autorizó al Poder Ejecutivo para emitir $ 1:000.000 con 6 % de in-

terés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, para emprender la construcción de los edificios de la Universidad Central, de la Facultad de Derecho, de la Facultad de Medicina y de la Sección de Enseñanza Secundaria.

BONOS DE GARANTIA DEL FERROCARRIL URUGUAYO DEL ESTE

Creados en junio de 1908 con destino a la prolongación de la línea férrea del Estado hasta San Carlos y Maldonado (63 kilómetros). Los bonos se entregarían a razón de 750 libras esterlinas por kilómetro, al tipo mínimo de 92 %.

Monto emitido: $ 241.375.

EMPRESTITO DE OBRAS PUBLICAS 5 % DE 1909

Autorizado en junio de 1909 con destino a expropiaciones, mejoras de vialidad, obras de saneamiento y mejoras edilicias de las Intendencias Departamentales ($ 2:500.000); obras del Palacio Legislativo ($ 2:000.000); obras del Palacio de Gobierno ($ 1:300.000); edificio de la Academia Militar y Naval ($ 200.000). Monto: $ 5:599.984, con un servicio de 5 % de interés anual y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

DEUDA DEL BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO

Creada en diciembre de 1911 para integrar el capital del Banco de Seguros del Estado. Monto: $ 3:000.000, con un servicio de 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

DEUDA RESCATE DE TITULOS A UBICAR TIERRAS FISCALES

La ley de agosto de 1912 prohibió en adelante la admisión de títulos a ubicar en pago de tierras, y autorizó al

Poder Ejecutivo para canjear esos títulos por los de una nueva deuda, fijándose a los efectos del canje el precio de $ 8.50 por cada hectárea de terrenos en títulos a ubicar, con excepción de los correspondientes al departamento de Canelones, que se aforaban a $ 17.

Monto autorizado: $ 1:565.000, con 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

DEUDA USINAS ELECTRICAS DEL ESTADO

En octubre de 1912 fué organizada la "Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado", sobre la base del monopolio para la provisión de energía eléctrica, y la emisión de una deuda por $ 4:500.000, con 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, para cancelas Obligaciones Hipotecarias de la Usina, completar sus instalaciones y establecer usinas en los departamentos de campaña.

EMPRESTITO DE FOMENTO RURAL Y COLONIZACION

El Poder Ejecutivo fué autorizado en enero de 1913 para emitir un empréstito de $ 500.000, de 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, con destino a la compra y fraccionamiento de tierras para colonización agropecuaria. El tipo de venta no podría ser inferior al 95 %. Las chacras podrían ser vendidas al contado o a plazos en combinación con el Banco Hipotecario, pudiendo invertirse las cantidades reembolsadas por los colonos en la adquisición de nuevas tierras. Las chacras quedarían exentas del pago de Contribución Inmobiliaria durante 10 años y estarían al abrigo de ejecuciones y embargos durante cinco años, no tratándose de las obligaciones hipotecarias autorizadas por la misma ley.

Ese empréstito fué elevado a $ 3:000.000 en 1923, y a $ 5:000.000 en 1929. La ley de 1923 estableció el 6 % de interés y 1 % de amotización acumulativa y a la puja y creó

a la vez, dentro del Banco Hipotecario, una "Sección de Fomento Rural y Colonización" con el cometido de promover y facilitar la adquisición de pequeñas fracciones agrícolas, el fraccionamiento y venta de tierras y los préstamos de prenda agraria.

DEUDA CERTIFICADOS AMORTIZABLES

Creada por la ley de marzo de 1913 con destino a la adquisición de $ 1:521.000 en certificados al portador, emitidos por el Banco Hipotecario. Monto de la deuda: $ 1:521.000. sin interés y con 6 % de amortización.

EMPRESTITO 5 % DE 1914

En diciembre de 1913 fué autorizado el Poder Ejecutivo para contratar con el sindicato Ethelburga un empréstito con destino a la adquisición del Banco Hipotecario, expropiación de tierras próximas al Parque Urbano y aumento del capital del Banco de la República. Monto: $ 9:400.000 con un servicio de 5 % de interés y 1 % de amortización a la puja.

Una ley de abril de 1915 limito el monto a $ 5:170.000 en virtud de no haberse podido colocar el resto de los títulos, a causa de la depresión de los mercados europeos en esos momentos.

DEUDA VALES DEL TESORO

Creada por la ley de setiembre de 1914 que facultó al Poder Ejecutivo para emitir $ 4:000.000 en Vales del Tesoro de 8 % de interés y una amortización mínima del 6 %, por sorteo y a la par, con destino a obligaciones del Presupuesto General de Gastos ($ 3:000.000), construcción y reparación de caminos ($ 900.000) y terminación del edificio de la Escuela Educacional de Varones. Los títulos serían entregados por su valor escrito.

BONOS DE ORO DE 1915

Autorizados por ley de diciembre de 1914 con destino a la compra de la línea férrea de Trinidad al Durazno, propiedad de "The Pan-American Transcontinental Railway Company", el kilómetro al precio de $ 28.850 y el material rodante al precio de tasación. Los bonos serían entregados al 90 % de su valor y gozarían del 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. Monto autorizado: $ 1:453.830.

DEUDA INTERIOR DE 1915

La ley de abril de 1915, de que hemos hecho mención al ocuparnos del empréstito Ethelburga, que limitó dicho empréstito a $ 5:170.000, creó a la vez una deuda interna de $ 6:000.000 con 8 % de interés y 1 % de amortización a la puja, para el pago de lo adeudado por la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo, expropiaciones, obligaciones del Presupuesto General de Gastos y amortización de la deuda del Estado en el Banco de la República. En garantía del servicio fué creada una patente extraordinaria del 5 % sobre la importación.

DEUDA NACIONALIZACION DEL PUERTO DE MONTEVIDEO

Creada por ley de julio de 1916 que organizó la Administración Nacional del Puerto de Montevideo y le adjudicó una deuda de $ 2:500.000, con 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

DEUDA INTERNA DE CONVERSION DE 1916

Creada por ley de noviembre de 1916, con monto de $ 14:500.000 y un servicio del 6 y ½ % de interés y 1 %

de amortización acumulativa y a la puja. Los títulos no podrían emitirse abajo de 96 %. Con ayuda de su importe se procedería a la conversión, a la par, de los Vales del Tesoro y de la Deuda Interior de 1915 y a cancelar los créditos de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo y de la Asistencia Pública. La conversión de los títulos de 8 % de interés se haría a razón de $ 105 de la nueva deuda por cada $ 100 de la antigua. El Poder Ejecutivo tendría la facultad de ampliar la emisión hasta dos y medio millones más con destino a la cancelación del déficit del ejercicio 1917-1918.

DEUDA INTERNA DE CONVERSION DE 1916 2.a SERIE

Creada por ley de diciembre de 1918 para cubrir el déficit del ejercicio 1917-1918 y atender obligaciones del ejercicio 1918-1919. Monto $ 3:000.000 con un servicio igual al de la anterior.

DEUDA DE OBRAS PUBLICAS Y CONVERSION DE 1918

Fué creada en marzo de 1918 para rescatar la Deuda Amortizable 2.a serie, al tipo de 94 % y los Certificados Amortizables al 78 %, entregándose los nuevos títulos a la par. Del saldo se tomaría $ 1:000.000 para construcción de cuarteles, $ 900.000 para puentes y carreteras, $ 200.000 para construcción de escuelas, $ 100.000 para menage escolar, $ 200.000 para construcción del Asilo de la Vejez, $ 100.000 para la Escuela Militar de Aviación, $ 50.000 para el Parque de Carrasco, $ 80.000 para el Hospital Militar. Monto autorizado $ 4:000.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

En junio del mismo año fué autorizado el Poder Ejecutivo para hacer una nueva emisión por $ 1:448.650, y a la vez para convertir la Deuda Interior Unificada en Deuda de Obras Públicas por su valor escrito.

Una tercera ley de mayo de 1920 autorizó otra ampliación por la cantidad de $ 3:000.000, con destino a cubrir

$ 1:853.687 del déficit del ejercicio 1918-1919; $ 200.000 de refacciones de edificios escolares; $ 190.000 de reparaciones de edificios policiales; y el saldo en otras reparaciones y construcciones de edificios. Los títulos se entregarían al tipo mínimo de 95.20 %.

Una cuarta ley de mayo de 1922 facultó al Poder Ejecutivo para cubrir el importe de $ 2:812.648 de obligaciones del ejercicio 1920-1921, con ayuda de los siguientes recursos: $ 1:954.376 de ingresos del mismo ejercicio; y $ 858.271 mediante la venta de títulos de la Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1918 (emisión de 1920, la cual quedaba reducida a $ 1:000.000).

BONOS DE CONSTRUCCION DEL PALACIO LEGISLATIVO

Creados por ley de mayo de 1918. Monto autorizado: $ 4:500.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa. Los títulos se entregarían en pago de obras al tipo mínimo de 93 %.

Una segunda ley de mayo de 1923 autorizó otra partida de $ 4:000.000 (incluídos mármoles y granitos por $ 1:622.925).

DEUDA INTERNACIONAL BRASILEÑA

Creada por el tratado de julio de 1918 y ley de ratificación de diciembre del mismo año, para cancelar los préstamos de 1851, 1865 y 1866. Monto: $ 5:000.000 con 5 % de interés y 1 % de amortización. Tipo mínimo de colocación, el 86 %. Para aplicarse a obras comunes "de progreso, bienestar y cultura en las fronteras de ambas naciones". Se crearía un Instituto de Trabajo, con instrucción científica y profesional en materia agrícola y pastoril e industrias derivadas (costo: $ 1:700.000) y se construiría un puente internacional sobre el río Yaguarón entre la villa uruguaya de Río Branco y la ciudad brasileña de Yaguarón (costo $ 1:000.000). El saldo se aplicaría al sostenimiento del Instituto y a la conservación del puente.

Un protocolo ajustado diez años después, modificó en esta forma la aplicación de los fondos: $ 200.000 para la instalación de un patrimonio destinado al intercambio espiritual entre los dos países; $ 800.000 para la construcción de un ferrocarril desde el Paso de Barbosa hasta la ciudad de Yaguarón; $ 1:750.000 para la construcción de un puente sobre el río Yaguarón, que se denominaría Puente Mauá; $ 2:626.000 para la construcción de un ferrocarril desde la ciudad de Río Branco hasta la ciudad de Treinta y Tres.

BONOS DE SANEAMIENTO

Creados por ley de 1915, aprobatoria del contrato de construcción de las obras de abastecimiento de aguas y cloacas en las ciudades de Salto, Paysandú y Mercedes, con un servicio de 6 % de interés y rescate por su valor escrito.

Varias leyes complementarias fueron sancionadas después.

La de junio de 1916 que autorizó a la Junta Administrativa de Montevideo para emitir $ 1:000.000, con 6 % de interés y una amortización semestral encaminada a obtener la extinción de los bonos dentro de un período de 10 años.

La de enero de 1919 que autorizó la conversión de los Bonos de Salto, Paysandú y Mercedes, en una Deuda Nacional que se llamaría "Bonos de Saneamiento", con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. Monto autorizado, $ 4:300.000. Los títulos no podrían colocarse abajo del 93 %.

La de febrero del mismo año que autorizó la ejecución de obras de saneamiento en 15 ciudades de campaña y creó para cubrir su importe bonos cuyo servicio de 6 % de interés y 1 % de amortización debería cubrirse con ayuda de recargos especiales a la Contribución Inmobiliaria.

En junio siguiente declaró la Asamblea que constituían una sola deuda las autorizadas por las leyes de enero y febrero, bajo la denominación de Deuda Nacional de Saneamiento.

DEUDA DEL FERROCARRIL URUGUAYO DEL ESTE Y DEL FERROCARRIL DE ROCHA A LA PALOMA

Creada por ley de enero de 1919, aprobatoria de los contratos de adquisición del Ferrocarril Uruguayo del Este y de la línea de Rocha al Puerto de La Paloma y construcción de la línea de San Carlos a Rocha. Quedaba autorizada la emisión de bonos de ferrocarriles de 6 % de interés y 1 % de amortización. No podrían enajenarse los títulos abajo del 95 %. Monto, $ 6:443.500, distribuídos en la siguiente forma: Ferrocarril Uruguayo del Este, $ 2:843.500; línea a La Paloma, $ 1:100.000; Bonos de Ferrocarriles, $ 2:500.000.

DEUDA AMORTIZABLE EXTRAORDINARIA

Fué creada en febrero de 1919 para convertir los créditos de varias sastrerías civiles y militares por $ 183.812 y pagar $ 3.000 por retribución de servicios extraordinarios. Sin interés, pero con 4 % de amortización.

DEUDA RESCATE DEL TRANVIA Y FERROCARRIL DEL NORTE

Creada en febrero de 1919 con destino a la compra de la parte del Ferrocarril y Tranvía del Norte perteneciente a particulares. Monto, $ 616.000, con 6 % de interés y ½ % de amortización.

DEUDA CAMINO A LA TABLADA

En junio de 1920 fué autorizada la construcción del camino de la Tablada al Cerro, sobre la base de un impuesto al ganado destinado al abasto y contratación de un empréstito con el Banco de la República. Monto emitido, $ 473.000.

EMPRESTITO DE 1921

Creado por ley de agosto de 1921, que autorizó la contratación, en la plaza de Nueva York, de un empréstito de 7:500.000 dólares, con 8 % de interés anual y un servicio de amortización en la siguiente forma:

Durante los 10 primeros años se comprarían títulos, mediante la aplicación de $ 75.000 por trimestre, siempre que su precio no excediera de la par en el primer quinquenio y de 105 % en el segundo quinquenio. Vencidos los 10 años la amortización sería fija. El rescate se haría al precio de 105 %.

El tipo de colocación no sería inferior al 92 ½ %.

El producto de este empréstito ($ 9:306.387) recibió las siguientes aplicaciones: $ 2:351.387 para el saldo deudor de la cuenta corriente en el Banco de la República; $ 2:780.000 para cubrir el déficit del ejercicio 1918 - 1919 y construcción y reparación de edificios escolares y policiales; $ 1:000.000 para el pago de Letras de Tesorería; $ 1:275.000 para construcción del Ferrocarril de San Carlos a Rocha; $ 1:000.000 para el puente de la Barra de Santa Lucía; $ 300.000 para instalación del servicio de aguas potables en campaña; $ 200.000 para puentes y carreteras; $ 200.000 para el rubro "Leyes Dictadas"; $ 200.000 para "Obras nuevas".

BONOS DEL HOSPITAL MILITAR

Fueron creados en enero de 1922. Monto, $ 400.000, con 6 % de interés y una amortización anual encaminada a extinguir los bonos en 8 años.

DEUDA DE OBRAS DEL PUERTO DE MONTEVIDEO

La ley de ampliación y profundización del Puerto de Montevideo, sancionada en enero de 1922, autorizó la in-

versión de las siguientes cantidades: en la Dársena Fluvial, $ 1:500.000; en el Pabellón de Pasajeros, $ 200.000; en las primeras obras e instalaciones más necesarias del Mercado de Frutos, $ 2:400.000; en el Varadero de La Teja, $ 1:000.000; en material de dragado, $ 1:500.000; en la profundización del canal de entrada y del antepuerto. $ 1:800.000; y cantidades menores en otras aplicaciones.

Monto autorizado, $ 9:300.000, pudiendo emitirse títulos de la Deuda de Obras del Puerto de Montevideo hasta $ 7:500.000 con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa. Los títulos no podrían lanzarse abajo del 93 %.

ZONAS FRANCAS EN COLONIA Y NUEVA PALMIRA

En junio de 1923 fué autorizado el Poder Ejecutivo para realizar obras en la ciudad de Colonia por $ 1:000.000 y en la villa de Palmira por $ 300.000. La Empresa constructora adelantaría el capital y recibiría el 6 ½ % de interés y el ½ % de amortización acumulativa. El Poder Ejecutivo podría documentar los saldos favorables a los accionistas con bonos de instalación de zonas francas.

TITULOS DE DEUDA PUBLICA DE 1923

Creados por ley de noviembre de 1923 con destino al pago del déficit del ejercicio 1921-1922, obligaciones del ejercicio 1922 - 1923 y rescate de letras de Tesorería procedentes de los mismos ejercicios. Monto autorizado. $ 15:000.000, con un servicio de 6 ½ % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. El tipo de colocación no podría ser inferior, en más de dos puntos al de cotización de la Deuda Interior de Conversión de 6 ½ % del año 1916.

LINEA FERREA DE FLORIDA A SARANDI DEL YI

La ley de noviembre de 1926 autorizó la construcción de esta línea sobre la base de un impuesto sobre las tierras

ubicadas dentro de la zona de influencia. Monto autorizado, $ 4:000.000 con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa, no pudiendo venderse los títulos abajo del 92 %.

DEUDA EDIFICIOS ESCOLARES Y UNIVERSITARIOS DE 1927

Creada por leyes de 14 y 28 de octubre de 1926.

La primera de esas leyes autorizó la construcción del Hospital de Clínicas, sobre la base de una emisión de $ 2:800.000 en títulos de 6 ½ % en caso de ser interna y de 6 % en caso de ser externa, y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. El tipo de colocación en el exterior debería ser dos puntos más alto que el obtenido en el empréstito de $ 30:000.000, y su precio de venta en el interior no podría ser inferior en más de dos puntos al de cotización de la Deuda Pública de 1923.

La segunda, destinada a construcción de edificios escolares, autorizó la emisión de $ 6:000.000 con 6 ½ % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja, pudiendo enajenarse los títulos a un precio equivalente al de cotización de las deudas de igual interés, con un margen de 2 %, si fuera necesario, para facilitar su colocación.

Antes del lanzamiento de estos empréstitos se dictó otra ley en 1928 que redujo al 6 % el interés de 6 ½ %

EMPRESTITO HALLGARTEN Y C.a

En abril de 1926 quedó autorizada la contratación de un empréstito en Nueva York con la firma Hallgarten y Cª, por $ 30.000.000, pudiendo elevarse a $ 45:000.000, previa autorización del Cuerpo Legislativo, con un servicio de 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa por sorteo y a la par. Su tipo de colocación no podría ser inferior a 91.50 %.

Estaba destinado a la construcción del Ferrocarril de San Carlos a Rocha, edificio central de la Aduana, Hotel de

Inmigrantes, obras de Saneamiento, edificios escolares, obras portuarias, telégrafos, armada, Letras de Tesorería y demás aplicaciones que decretaría el Poder Legislativo.

Produjo esta operación, al 91.50 %, 27:459.000 dólares, que al cambio del día (96.60 %) dieron en moneda uruguaya $ 26:525.394. Rebajados los gastos de impresión, por $ 48.300, resultó un saldo líquido de $ 26:477.094.

De inmediato fueron autorizadas las siguientes aplicaciones:

Rescate de Letras de Tesorería, $ 3:247.000; construcción del Ferrocarril de San Carlos a Rocha, $ 3:850.000; obras de vialidad autorizadas en julio de 1924 y noviembre de 1926, $ 3:500.000; obras del Puerto de Montevideo, $ 2:000.000; obras portuarias del litoral, $ 1:000.000; obras de Saneamiento, $ 1:800.000; obras de Hidrografía, $ 1:000.000; edificios escolares, $ 1:000.000; edificio de la Aduana, $ 1:000.000.

Y se cancelaron estas deudas: Obras del Puerto, $ 7:500.000; Deuda Nacional de Saneamiento, $ 4:000.000 (el monto circulante sólo ascendía a $ 2:319.500, según el (decreto respectivo); Bonos de Ferrocarriles, $ 2:500.000.

DEUDA CARRETERA A LA COLONIA

Creada en octubre de 1928 para hacer frente a los gastos de construcción de la carretera del Puente de la Barra de Santa Lucía hasta la ciudad de la Colonia. Monto, $ 7:500.000 con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. El tipo de colocación no podría ser inferior, en más de dos puntos, al precio de los demás títulos de servicio equivalente.

EMPRESTITO DEL PUERTO DEL ARAZATI

Creado en setiembre de 1928 con destino a la construcción del Puerto del Arazatí en la Barra del Arroyo Sauce del Departamento de San José. Monto, $ 215.000. El ser-

vicio de intereses y amortización debía cubrirse mediante un impuesto anual sobre los terrenos contiguos al proyectado puerto.

EMPRESTITO DEL FRIGORIFICO NACIONAL

Creado en setiembre de 1928 con destino a la construcción del Frigorífico Nacional. Monto, $ 5:000.000 y un servicio de 5 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

BONOS DE FERROCARRILES

Creados en octubre de 1928 para cubrir los gastos de construcción de varias líneas férreas del Estado. Monto, $ 23:000.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja. Su tipo de colocación no podría ser inferior, en más de dos puntos, al de las deudas de servicio equivalente.

DEUDA DE VIALIDAD Y OBRAS PUBLICAS

Creada en setiembre de 1928 con destino a la construcción de puertos, puentes, carreteras y caminos. Monto, $ 17:000.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

Una segunda ley de abril de 1930 denominó a esta deuda "Empréstito de Obras Públicas".

DEUDA DEPOSITOS DE CEREALES

Creada en setiembre de 1929 con destino a la construcción, arrendamiento y adquisición de depósitos de cereales y demás productos agrícolas. Monto, $ 1:000.000, con 6 % de interés y amortizable a 10 años.

DEUDA INTERNA DE 1929

Creada en diciembre de 1929 con destino al rescate del saldo de la Deuda de Garantía del Banco Hipotecario e integración del capital del mismo Banco. Monto, $ 5:000.000, con 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa y a la puja.

DEUDA CUERPO DE BOMBEROS

Creada en diciembre de 1929 con destino a la terminación del edificio del Cuerpo de Bomberos y compra de materiales de extinción de incendios. Monto, $ 300.000, 6 % de interés y amortización a 20 años.

BONOS DE PREVISION SOCIAL

Creados en junio de 1930 para indemnizar a varias empresas dependientes de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos, perjudicadas con motivo de sus aportes al tesoro de la Caja. Monto, $ 1:500.000. Amortizable en 50 años.

LXI

Como han crecido nuestras deudas públicas

El siguiente cuadro de la Oficina de Crédito Público abarca un período de 70 años, a partir de 1860 — punto de arranque del servicio regular de nuestras deudas públicas — durante el cual el monto de la deuda sube progresivamente de $ 2:726.000 a $ 239:434.826:

AÑOS	Emisión Acumulada	Extinción o Conversión Acumulada	Monto circulante en 31 de diciembre
	$	$	$
1860........	2:726.880.00	—	2:726.880.00
1861........	3:413.760.00	379.200.00	3:034.560.00
1862........	3:512.640.00	670.560.00	2:842.000.00
1863........	3:542.400.00	1:018.560.00	2:523.840.00
1864........	13:147.160.00	1:504.920.00	11:642.240.00
1865........	13:151.000.00	2:054.560.00	11:096.440.00
1866........	14:036.511.15	2:816.545.00	11:219.966.15
1867........	16:109.321.60	3:730.346.16	12:378.975.44
1868........	23:657.436.39	4:856.767.15	18:800.669.24
1869........	24:739.278.55	5:920.584.26	17:818.694.29
1870........	24:104.721.61	6:863.702.05	17:241.019.56
1871........	33:177.721.61	7:465.349.07	25:712.372.54
1872........	51:627.721.61	15:761.294.47	35:866.427.14
1873........	57:333.118.89	18:001.005.94	39.332.112.95
1874........	62:533.118.89	20:175.622.99	42:357.495.90
1875........	65:806.332.32	20:608.142.99	45:198.189.33
1876........	68:578.028.81	20:797.542.99	47:780.485.82
1877........	68:578.028.81	20:982.836.50	47:595.192.31
1878........	71:160.561.31	22:569.061.42	48:591.499.89
1879........	74:635.611.05	25:028.424.43	49:607.186.62
1880........	76:262.063.27	27:756.994.69	48:505.068.58
1881........	88:730.213.42	30:895.602.29	57:834.611.13
1882........	92:023.220.59	34:343.324.26	57:679.896.33

AÑOS	Emisión Acumulada $	Extinción o Conversión Acumulada $	Monto circulante en 31 de diciembre $
1883........	97:483.418.22	38:207.514.72	59:275.903.50
1884........	153:893.856.68	94:119.427.69	59:774.428.99
1885........	155:558.358.66	95:384.064.52	60:174.294.14
1886........	169:370.489.54	97:149.767.55	72:220.721.99
1887........	169:704.142.95	98:558.966.55	71:145.176.40
1888........	191:276.292.76	112:086.348.29	79:189.944.47
1889........	195:119.635.78	113:839.883.28	81:279.752.20
1890........	205:817.779.52	115:968.948.87	89:848.850.65
1891........	205:903.981.29	118:114.008.54	87:789.973.05
1892........	308:507.925.60	204:435.186.15	104:072.739.45
1893........	308:507.925.60	204:923.886.15	103:584.039.45
1894........	312:007.925.60	205:401.772.37	106:906.153.23
1895........	312:007.925.60	207:040.510.37	104:967.415.23
1896........	328:294.074.79	209:507.687.36	118:786.387.43
1897........	332:294.074.79	211:528.977.10	120:765.097.69
1898........	337:311.474.79	212:886.079.35	124:425.395.44
1899........	341:311.474.79	214:151.945.35	127:159.529.44
1900........	341:311.474.79	215:804.521.35	125:506.953.44
1901........	342:311.474.79	217:508.187.22	124:803.287.57
1902........	342:311.474.79	219:137.593.49	123:174.881.30
1903........	345:196.081.82	221:441.626.00	123:754.455.82
1904........	346:196.081.82	223:469.883.84	122:726.197.98
1905........	346:496.081.82	225:040.333.94	121:455.747.97
1906........	367:802.136.78	240:526.202.84	127:275.933.94
1907........	371:244.582.63	243:105.665.34	128:138.917.29
1908........	375:914.251.42	245:757.161.59	130:157.089.83
1909........	384:172.676.64	248:366.892.59	135:805.784.05
1910........	385:204.082.87	250:975.206.34	134:228.876.53
1911........	385:465.055.02	253:607.514.20	131:857.540.82
1912........	389:637.228.37	256:342.082.95	133:295.145.42
1913........	395:688.528.65	259:389.669.95	136:298.858.70
1914........	403:373.662.13	262:229.522.45	141:144.139.68
1915........	410:854.149.19	263:294.560.45	147:559.588.74
1916........	416:089.585.22	265:552.540.45	150:537.044.77
1917........	432:928.541.44	274:053.626.45	158:874.914.99
1918........	438:888.411.61	275:788.123.07	163:100.288.54
1919........	453:339.709.32	281:334.421.07	172:005.288.25
1920........	454:148.563.73	281:945.797.62	172:202.766.11
1921........	463:388.815.12	284:957.537.93	178:431.277.19
1922........	466:574.051.42	287:960.318.01	178:613.733.41
1923........	471:778.648.33	291:676.940.51	180:101.707.82
1924........	481:234.770.53	295:045.924.01	186:188.846.52
1925........	490:352.606.05	297:640.829.99	192:711.776.06
1926........	525:140.081.15	303:642.036.44	221:498.044.71
1927........	525:948.476.38	308:313.986.53	217:634.479.85
1928........	527:815.025.27	313:815.707.16	213:999.318.11
1929........	536:241.673.28	319:051.334.56	217:190.338.72
1930........	566:853.640.42	327:418.814.30	239:434.826.12

Muchas de esas deudas, casi todas las procedentes del siglo pasado, emanan de nuestras guerras civiles y de nues-

tres déficit. En cambio las del siglo actual emanan, en su inmensa mayoría, de aplicaciones reproductivas, como lo demuestra este nuevo cuadro de la Contaduría de la Dirección de Crédito Público, que arranca de la Consolidación de 1891 (suprimidos los centésimos):

DENOMINACION DE LAS DEUDAS A PARTIR DE 1891	Dominio industrial del Estado $	Obras públicas, vialidad, saneamiento, asistencia pública, etc. $	Ferrocarriles y tranvías del Estado $	Perjuicios de guerra, déficit, créditos pasivos, intereses, etc. $
Deuda Consolid. del Uruguay	—	8:475.085	5:640.000	82:234.914
Deuda de Garantía	4:000.000	—	—	—
Empréstito Brasilero	—	—	—	3:500.000
Deuda de Liquidación	—	—	—	2:460.324
Empréstito Uruguayo 5 % oro 1896	7:834.900	—	—	—
Deuda Amortizable 2.a serie	—	—	—	4:202.975
Empréstito de Conversión 5 % oro 1905	—	13:144.824	—	19:343.475
Deuda Edificios Universitarios	—	1:000.000	—	—
Bonos de Garantía del Ferrocarril Uruguayo del Este .	—	—	241.385	—
Empréstito de Obras Públicas 5 % de 1909	—	5:999.984	—	—
Deuda Banco de Seguros del Estado	3:000.000	—	—	—
Deuda Rescate de Títulos a Ubicar Tierras Fiscales 1912	—	—	—	1:323.656
Deuda Usinas Eléctricas del Estado	4:500.000	—	—	—
Certificados Amortizables	1:519.210	—	—	—
Empréstito Títulos 5 % oro 1914	4:761.100	294.314	—	114.586
Bonos de oro 5 % 1915, de la República O. del Uruguay..	—	—	1:453.830	—
Deuda Nacionalización del Puerto de Montevideo	1:212.500	—	—	—
Deuda Interna de Conversión 6 ½ % de 1916	—	1:220.901	—	15:279.099
Deuda Interna de Conversión 6 % 1916 2.a serie........	—	—	—	3:000.000
Deuda Internacional Brasileña	—	3:800.000	—	—
Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1918	—	3:870.000	—	1:445.260
Bonos de Construcción del Palacio Legislativo	—	8:500.000	—	—
Deuda Nacional de Saneamiento	—	6:954.338	—	—
Deuda Externa 5 % oro 1919				

DENOMINACION DE LAS DEUDAS A PARTIR DE 1891	Dominio industrial del Estado $	Obras públicas, vialidad, saneamiento, asistencia pública, etc. $	Ferrocarriles y tranvías del Estado $	Perjuicios de guerra, déficit, créditos pasivos, intereses, etc. $
(Ferrocarril de La Paloma a Rocha)	—	—	1:099.220	—
Deuda Externa 5 % oro 1919 (Ferrocarril U. del Este) .	—	—	2:843.500	—
Deuda Rescate del Tranvía del Norte	—	—	615.420	—
Deuda Amortizable Extraordinaria de 4 %	—	—	—	183.107
Empréstito de 8 % oro 1921	—	2:826.314	1:275.000	3:143.685
Bonos del camino de la Tablada al Cerro	—	623.000	—	—
Bonos de Ampliación y Mejoras del Hospital Militar Central	—	350.000	—	—
Deuda de Obras Públicas y Conversión 1918. Emisión 6 ½ %	—	1:800.000	—	1:200.000
Bonos de instalación de Zonas Francas	—	1:500.586	—	—
Empréstito de Fomento Rural y Colonización	5:000.000	—	—	—
Títulos de Deuda Pública 6 ½ % 1923	—	—	—	15:000.000
Bonos Exteriores 6 % oro de la República O. del Uruguay	—	22:217.400	2:500.000	4:262.600
Deuda de Edificios Universitarios y Escolares 1927	—	1:850.000	—	—
Bonos Ferrocarrileros	—	—	1:000.000	—
Deuda Carretera a Colonia .	—	1:000.000	—	—
Deuda Vialidad e Hidrografía	—	—	—	—
Deuda Nacional de Saneamiento 2.a serie	—	400.000	—	—
Empréstito Interno Frigorífico Nacional	—	—	—	—
Deuda Interna 6 % , 1929 ..	—	—	—	—
Bonos Cuerpo de Bomberos..	—	—	—	—
Empréstito Puerto Arazatí ..	—	—	—	—
	31:827.710	85:826.749	16:668.355	156:693.683

Otros cuadros más analíticos había publicado anteriormente en "El Día" el profesor agregado de Economía Política, Dr. Eduardo Acevedo Alvarez, y de esos cuadros extraemos las cifras globales que subsiguen:

PERIODO CORRESPONDIENTE A GUERRAS CIVILES (1859-1904).

	Monto emitido	Monto circulante	Aplicación improductiva	Aplicación constructiva
	$	$	$	$
Deuda Consolidada	96:350.000	63:587.428	54:870.250	8:717.178
Deuda de Garantía	4:000.000	2:227.600	—	2:227.600
Empréstito Brasilero	3:500.000	1:214.000	1:214.000	—
Deuda de Liquidación	2:460.324	—	—	—
Empréstito Uruguayo 1896 ..	7:834.900	1:772.934	—	1:772.934
Deuda Amortizable 2.a serie (1)	4:202.975	3.853	3.853	—
Totales	118:348.199	68:805.815	56:088.103	12:717.712

PERIODO DE LOS SUPERAVIT FINANCIEROS (1905-1914).

	Monto emitido	Monto circulante	Aplicación improductiva	Aplicación constructiva
	$	$	$	$
Empréstito de Conversión y Obras Públicas 1905	32:411.556	21:418.499	14:158.333	7:260.166
Deuda Edificios Universitarios	1:000.000	593.500	—	593.500
Bonos de Garantía del Ferrocarril U. del Este	241.385	175.900	—	175.590
Empréstito O. Públicas 5 % 1909	5:999.984	4:446.066	—	4.466.066
Deuda Banco de Seguros	3:000.000	2:699.700	—	2:699.700
Deuda Rescate de títulos a Ubicar Tierras Fiscales ...	1:323.656	1:190.299	—	1:190.299
Usinas Eléctricas del Estado.	4:500.000	4:189.700	—	4:189.700
Deuda Certificados Amortizables (2)	1:519.210	1.820	—	1.820
Títulos 5 % oro 1914	5:170.000	4:648.488	—	4:648.488
Totales	55:165.791	39:363.972	14:158.333	25:205.639

(1) Canjeados casi totalmente por títulos de la Deuda de Conversión y Obras Públicas de 1918.

(2) Canjeados casi totalmente por la Deuda de Conversión y Obras Públicas de 1918.

PERIODO DE LA GUERRA MUNDIAL CARACTERIZADO POR EL FLORECIMIENTO DE NUESTRAS INDUSTRIAS DE EXPORTACION Y EL DESEQUILIBRIO FINANCIERO CAUSADO POR EL DESCENSO RENTISTICO (1914-1918).

	Monto emitido	Monto circulante	Aplicación improductiva	Aplicación constructiva
	$	$	$	$
Bonos de oro 5 % 1915	1:453.830	1:305.549	—	1:305.549
Deuda Nacionalización del Puerto de Montevideo	1:212.500	1:031.300	—	1:031.300
Deuda Interna de Conversión 6 ½ % 1916 1.a serie	16:395.117	14:068.260	13:021.234	1:047.026
Deuda Interna de Conversión 6 ½ % 1916 2.a serie	3:000.000	2:660.700	2:660.700	—
Totales	22:061.447	19:065.809	15:681.934	3:383.875

PERIODO DE LA POST-GUERRA MUNDIAL, CARACTERIZADO POR LA DEPRESION FINANCIERA Y A LA VEZ POR LA DEPRESION DE NUESTRAS INDUSTRIAS DE EXPORTACION (1918-1923).

	Monto emitido	Monto circulante	Aplicación improductiva	Aplicación constructiva
	$	$	$	$
Deuda Obras Públicas y Conversión 1918, 1.a y 2.a series	8:819.535	8:631.087	2:616.027	6:015.060
Bonos Palacio Legislativo ..	8:500.000	7:875.900	—	7:875.900
Deuda Internacional Brasileña	3:800.000	3:721.000	—	3:721.000
Deuda N. de Saneamiento ..	6:954.338	5:418.400	—	5:418.400
Deuda Externa Ferrocarril Uruguayo del Este	2:843.500	2:371.338	—	2:371.338
Deuda Externa Ferrocarril La Paloma-Rocha	1:009.220	925.885	—	925.885
Deuda Rescate Tranvía del Norte	615.420	585.900	585.900	—
Deuda Amortizable Extraordinaria 4 %	183.107	90.204	90.204	—
Empréstito 8 % de 1921	7:245.000	7:245.000	4:052.488	3:192.512
Bonos Camino Tablada al Cerro	623.000	323.000	—	323.000
Bonos Hospital Militar	350.000	140.300	—	140.300
Empréstito de Colonización ..	5:000.000	4:828.300	—	4:828.300
Títulos 6 ½ % 1923	15:000.000	14:256.900	14:256.900	—
Totales	60:943.120	56:413.214	21:601.519	34:811.695

PERIODO ACTUAL DE LENTA RECONSTITUCION ECONOMICO - FINANCIERA (1924-1929).

	Monto emitido $	Monto circulante $	Aplicación improductiva $	Aplicación constructiva $
Bonos Exteriores 6 % oro ..	28:980.000	27:833.358	755.000	27:078.358
Bonos Zonas Francas	1:500.000	1:478.386	—	1:478.386
Deuda Edificios Universitarios y Escolares	1:850.000	1:849.100	—	1:849.100
Carretera a Colonia	1:000.000	1:000.000	—	1:000.000
Vialidad e Hidrografía	—	—	—	—
Bonos Ferrocarrileros	1:000.000	1:000.000	—	1:000.000
Saneamiento 2.a serie	400.000	400.000	—	400.000
Frigorífico Nacional	—	—	—	—
Deuda Interna 6 % 1929 ...	—	—	—	—
Totales	34:730.000	33:560.844	755.000	32:805.844

RESUMEN DE TODO EL PERIODO 1859 - 1929.

	Monto emitido $	Monto circulante $	Aplicación improductiva $	Aplicación constructiva $
1.er período	118:348.199	68:805.815	56:038.103	12:717.712
2.o ,, ...	55:165.791	39:363.972	14:158.333	25:205.639
3.er ,, ...	22:061.447	19:065.809	15:681.934	3:383.875
4.o ,, ...	60:943.120	56:413.214	21:601.519	34:811.695
5.o ,, ...	34:730.000	33:560.844	755.000	32:805.844
Totales	291:248.557	217:209.654	108:284.889	108:924.765

DEUDAS MUNICIPALES

A las deudas nacionales hay que agregar las deudas municipales.

Las de la Municipalidad de Montevideo ascendían en 31 de diciembre de 1930 a $ 48:222.247. Ese elevado monto emana casi exclusivamente de las obras de pavimentación, avenidas, ramblas y saneamiento, construidas en el curso de los últimos años.

LO QUE ABSORBE EL SERVICIO DE LAS DEUDAS NACIONALES

Véase lo que ha pagado el Tesoro Público desde 1893 por concepto de intereses y amortización de las deudas públicas:

AÑOS	Intereses $	Amortización $	Bonificación $	Importe total $
1893...	3:709.011.97	291.828.37	—	4:000.840.34
1894...	3:777.104.88	334.336.10	—	4:111.440.98
1895...	3:804.892.37	933.481.33	—	4:738.373.70
1896...	4:094.770.49	1:237.011.43	—	5:331.781.92
1897...	4:450.262.15	945.332.65	—	5:395.594.80
1898...	4:600.903.28	741.040.33	—	5:341.943.61
1899...	4:984.332.06	895.117.53	—	5:879.449.59
1900...	4:957.722.08	1:137.083.72	—	6:094.805.80
1901...	4:911.270.74	1:184.331.44	—	6:095.602.18
1902...	4:858.259.09	1:231.477.04	—	6:089.736.13
1903...	4:747.632.49	1:620.314.66	—	6:367.947.15
1904...	4:684.673.19	1:315.742.63	—	6:000.415.82
1905...	4:641.130.12	1:250.155.00	—	5:891.285.12
1906...	4:949.143.19	2:565.080.76	292.107.51	7:806.331.46
1907...	4:924.776.90	1:926.359.55	32:335.21	6:883.471.66
1908...	5:013.935.19	2.026.328.55	16.891.70	7:057.155.44
1909...	5:229.336.51	2:119.546.98	2:634.29	7:351.517.78
1910...	5:380.630.80	2:207.829.72	349.42	7:588.809.94
1911...	5:305.272.72	2:268.168.04	6.69	7:573.447.45
1912...	5:373.770.77	2:355.157.43	—	7:728.928.20
1913...	5:366.733.80	2:514.013.22	—	7:880.747.02
1914...	5:697.393.72	2:085.134.92	—	7:782.528.64
1915...	6:147.143.79	790.367.01	—	6:937.510.80
1916...	6:428.965.12	587.773.73	—	7:007.738.85
1917...	6:736.337.00	616.515.74	—	7:352.852.74
1918...	7:164.117.32	492.159.38	—	7:656.276.70
1919...	7:549.683.66	263.362.91	—	7:813.046.57
1920...	7:867.924.04	379.657.52	—	8:247.581.56
1921...	7:942.429.27	2:280.160.70	—	10:222.589.97
1922...	8:425.587.74	2:480.642.13	—	10:906.229.87
1923...	8:484.043.93	2:023.225.20	—	10:507.269.13
1924...	9:562.043.82	2:625.876.16	—	12:187.919.98
1925...	9:647.246.38	3:667.502.70	—	13:314.749.08
1926...	11:494.831.39	3:997.471.15	—	15:492.302.54
1927...	10:773.751.30	4:373.506.90	—	15:147.258.20
1928...	11:082.410.07	4:661.336.90	—	15:743.746.97
1929...	11:069.123.86	4:830.864.64	—	15.899.988.50
1930...	11:867.975.24	5:649.755.46	—	17:517.730.70

PROMEDIOS EFECTIVOS DE AMORTIZACION

Del alto nivel que ha alcanzado nuestro crédito público en el mercado internacional, dan idea los siguientes promedios efectivos de amortización:

DENOMINACION	1927 o|o	1928 o|o	1929 o|o	1930 o|o
INTERNA				
Deuda de Garantía 4 %	A la par	A la par	A la par	A la par
Bonos de Garantía del Ferrocarril Uruguayo del Este 5 %	99.875	99.196	99.98	99.986
Deuda B. de Seguros del Estado 5 %	A la par	A la par	A la par	A la par
Deuda Rescate de Títulos a ubicar Tierras Fiscales, 1912, 5 % .	85.677	88.098	90.978	91.188
Deuda Usinas Eléct. del Estado 5 %	A la par	A la par	A la par	A la par
Deuda Nacionalización del Puerto de Montevideo 6 %	96.515	94.469	99.97	99.711
Deuda Interna de Conversión 6 ½ % de 1916	99.96	A la par	A la par	A la par
Deuda Interna de Conversión 6 ½ % de 1916—2.a Serie	99.88	A la par	A la par	A la par
Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1918	96.473	97.553	99.725	98.277
Deuda de Obras Públicas y Conversión de 1928 (Emisión 6 ½ %)..	99.535	99.955	A la par	A la par
Bonos de Construcción del Palacio Palacio Legislativa 6 %	97.548	98.12	99.763	99.441
Deuda Nacional de Saneamiento 6 %	95.669	97.96	99.961	99.935
Deuda Rescate del Tranvía del Norte 6 %	95.743	99.292	98.767	99.494
Deuda Amortizable Extraordinaria de 4 %	93.894	95.203	95.059	95.384
Bonos de Construcción del Camino de la Tablada al Cerro 6 ½ % ..	A la par	A la par	A la par	A la par
Bonos de Ampliación y Mejoras del Hospital Militar Central 6 % ..	A la par	A la par	A la par	A la par
Empréstito de Fomento Rural y Colonizacin 6 %	A la par	A la par	99.721	98.254
Títulos de Deuda Pública 6 ½ % 1923	99.257	A la par	A la par	A la par
Deuda de Edificios Universitarios ...	97.045	99.419	99.98	99.998
Bonos de Instalación de Zonas Francas	99.847	99.986	A la par	A la par
Empréstito Interno Frigorífico	—	—	—	99.90
Deuda Edificios Universitarios y Escolares 1927	—	—	—	99.784
EXTERNA				
Deuda Consolid. del Uruguay 3 ½ %	68.844	70.623	71.09	70.426
Empréstito Uruguayo 5 % oro de 1896	99.676	99.99	99.968	A la par

DENOMINACION	1927 o|o	1928 o|o	1929 o|o	1930 o|o
Empréstito de Conversión 5 % oro de 1905	96.787	98.264	99.459	99.852
Empréstito de Obras Públicas 5 % oro de 1909	94.676	95.536	98.524	99.746
Empréstito Títulos 5 % oro de 1914	84.597	90.48	93.327	87.035
Bonos de Oro 5 % de 1915 de la República Oriental del Uruguay ..	85.618	93.57	89.825	86.107
Deuda Externa 5 % oro de 1919 (Ferrocarril de La Paloma a Rocha)	92.326	93.57	93.90	92.457
Deuda Externa 5 % oro de 1919 (Ferrocarril Uruguayo del Este)—En el exterior	89.813	92.51	90.542	88.125
Empréstito 8 % oro de 1921	—	—	—	104.316
Bonos Exteriores de 6 % de la República Oriental del Uruguay	97.535	98.677	99.665	96.405
Bonos Obras Públicas 6 % 1930 ..	—	—	—	92.869
INTERNACIONAL				
Empréstito Brasilero 5 %	98.779	97.646	99.018	99.425
Deuda Internacional Brasilera 5 %..	96.828	90.886	91.553	89.853

LXII

Curso forzoso

Llegamos al examen de dos de las anormalidades más peligrosas del crédito público: la inconversión y el curso forzoso, decretados a favor de los billetes emitidos directamente por el Estado, o por bancos privilegiados, o por Bancos particulares.

La inconversión es un régimen dentro del cual el Estado o la institución bancaria emisora no tiene obligación de entregar al portador de un billete la suma en metálico que ese billete representa. El curso forzoso significa algo más todavía, pues consiste en dar a los billetes inconvertibles valor cancelatorio en los pagos, aun contra la voluntad de los acreedores. Puede existir la inconversión, sin el curso forzoso, cuyo caso se produce cada vez que la ley exime a la institución emisora del deber de entregar metálico al portador del billete, sin desconocer o limitar el derecho de los contratantes para pactar otra clase de moneda en el cumplimiento de las negociaciones respectivas. En cambio el curso forzoso supone siempre la inconversión del billete y es de esa base que parte precisamente el legislador para imponer su recibo al acreedor.

Casi todos los grandes países han tenido que soportar o soportan todavía ese flagelo, que en circunstancias excepcionales surge como el remedio único y soberano para dominar una crisis avasalladora, o proporcionar al Tesoro Público recursos rápidos, en reemplazo de empréstitos o

de impuestos de morosa realización. Estalla una crisis comercial de honda gravedad en que los bancos emisores pierden su encaje y no puede aceptarse sin graves peligros la desmonetización inmediata de los billetes circulantes. Tal es el caso más sencillo y corriente así de la inconversión, como del curso forzoso, que siempre se decretan a título de medidas transitorias para volver sin pérdida de tiempo al régimen metálico. Demuestra, desgraciadamente, la experiencia que el billete inconvertible es de difícil desarraigo, y que el país que lo decreta, a título de medida transitoria, tiene que soportarlo luego como medida permanente durante largo tiempo. La Inglaterra, uno de los países más fuertes y ricos del mundo, decretó el curso forzoso en 1797, por el plazo preciso de 52 días. Y tuvo que soportarlo durante 24 años seguidos, hasta 1821, en que volvió a la conversión. Como medida transitoria se dictó también en la República Argentina hace más de cien años, y todavía hoy subsiste el papel inconvertible (la parte no comprendida en la ley creadora de la Caja de Conversión), a despecho de todos los esfuerzos realizados, en diversas épocas, para reiniciar el régimen metálico.

Es que el billete inconvertible llama incesantemente al billete inconvertible, a causa de su inevitable depreciación y de los abusos a que fatalmente da origen un procedimiento tan fácil y tentador de fabricar moneda. Empieza un país por emitir la cantidad de papel que realmente se necesita para hacer frente al movimiento transaccional. Pero, salvo circunstancias excepcionales, el billete inconvertible se deprecia y la disminución de su poder de compra origina un vacío en el mercado análogo al que habría producido una reducción del monto circulante. Cada peso, por ejemplo, ya no representa un peso, sino la mitad o la tercera parte de esa cantidad, y es indispensable que suden las planchas litográficas y que se emitan nuevos billetes hasta llenar los claros existentes en la circulación, alejándose, en consecuencia, día por día la vuelta al régimen de la conversión por efecto de los crecientes sacrificios que ella demanda. Vale más, por eso, afrontar desde el primer momento las conse-

cuencias irremediables de la crisis, dejando que liquiden los bancos que deben liquidar. Será un mal, sin duda alguna, pero un mal inmensamente menor que el que ocasiona su remedio.

Existe otro caso inmensamente más grave, en que la medida puede imponerse irresistiblemente a título de suprema salvación del país: el caso de una guerra, que sólo puede afrontarse mediante el recurso heroico del curso forzoso, que se dicta entonces al mismo título que un empréstito forzoso de rapidísima percepción. Es lo que hizo la Francia en 1870, cuando su lucha con Alemania, sólo que ella tuvo la suerte de que el billete no se depreciara sensiblemente, pudiendo entonces restaurar el régimen metálico, en breve plazo, sin pérdidas ni dificultades de ninguna especie. Es lo que hizo Estados Unidos durante su guerra separatista; y ese país, de excepcionales recursos financieros, tuvo que soportar la plaga durante largos años, habiendo alcanzado el oro en ciertos momentos la prima de 286 %, o lo que es lo mismo que para obtener 100 dólares en oro era necesario pagar 286 dólares en papel inconvertible. Y es lo que tuvieron que hacer, algunos otros grandes países del mundo, durante la conflagración de 1914.

Nuestros anales económicos registran tres grandes tentativas para arraigar el billete inconvertible. Corresponden a las crisis comerciales y financieras de 1868, 1875 y 1890. Pero en esas tres únicas oportunidades el esfuerzo enérgico y persistente de la plaza pudo salvar el régimen metálico de las calamidades permanentes que lo amenazaban, evitando desde el primer momento la multiplicación de los billetes, que es el más irremediable de los males de la inconversión y del curso forzoso.

La primera de esas crisis dejó en bancarrota a las instituciones emisoras que habían contribuído a la inflazón de los precios, inmovilizando sus caudales en tierras, en fondos públicos y en cuentas incobrables. Fué el Estado, varias veces, en ayuda de ellas, hasta declarar la inconversión de la emisión circulante, que oscilaba alrededor de $ 11:000.000 y haciéndose luego cargo de la conversión

de un saldo de $ 8:000.000. Desde el primer día la resistencia de la plaza al billete inconvertible impuso la necesidad ineludible de la vuelta al régimen metálico. La depreciación no pasó del 40 %.

La segunda crisis dió lugar a una emisión inconvertible de $ 12:000.000, de la que también tuvo que hacerse cargo el Tesoro Público. La prima del oro llegó al 857 %, en virtud de que el billete no pudo desempeñar en ningún momento las funciones de moneda, apesar del curso forzoso que le concedía la ley.

La tercera crisis originó una emisión inconvertible de $ 7:000.000 que, como las anteriores, pesó en definitiva sobre la responsabilidad de la Nación, habiendo llegado la prima del oro al tipo máximo de 200 %. También entonces la repugnancia del país al billete inconvertible promovió su absoluta exclusión de la circulación.

Gracias a ello nuestro régimen metálico no ha sufrido desmedro y ha podido y puede ofrecer el Uruguay un ejemplo único entre los grandes países sudamericanos, víctimas todos ellos de la plaga de la inconversión.

Excluimos de este capítulo la actual inconversión del billete del Banco de la República, vigente desde la conflagración europea de 1914, en virtud de haber respondido esa medida a las angustias del mercado internacional, más que a exigencias internas, y en virtud también del encaje de oro amontonado por la institución emisora, que permitirá el restablecimiento del régimen normal, una vez regularizada la situación monetaria de todos los países de nuestro intercambio, mientras nuestros gobiernos no echen mano de ese encaje, convirtiendo al Banco de Estado en sucursal de la Tesorería General de la Nación.

LXIII

Presupuesto General de Gastos

PREPARACION Y SANCION DE LA LEY

Establece la Constitución de la República que el Poder Ejecutivo "debe presentar anualmente a la Asamblea General el Presupuesto de Gastos del año entrante y dar cuenta instruida de la inversión hecha en el anterior". Otro precepto acuerda al Cuerpo Legislativo la facultad de "aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los Presupuestos de Gastos que presente el Poder Ejecutivo".

Quiere decir que dentro de nuestro régimen institucional el Poder Ejecutivo prepara y presenta el proyecto de Presupuesto, y gozan las Cámaras de amplias facultades para introducir aumentos o disminuciones en la sanción definitiva de la ley.

Esta facultad de aumentar los gastos ha dado en todas las épocas y en todos los países que la han consagrado base a críticas muy serias, en razón de la extrema facilidad con que las asambleas numerosas se dejan arrastrar por las pendientes de la liberalidad. Los ingleses, que han adoptado el principio de que el Parlamento sólo debe aprobar o rechazar el proyecto de la Corona, no han podido evitar siempre el empleo de los medios indirectos para obtener la modificación de la ley, tales como ciertas fórmulas que ponen al Ministerio en el caso de secundar las iniciativas de los legisladores, minutas de comunicación que conducen al mismo objeto, o representaciones al gabinete para que pro-

ponga los proyectos deseados. Y según los testimonios que reproduce el profesor Stourm esas invasiones han producido los más deplorables resultados. De 576 mociones presentadas en el curso de 3 años, — valga el cómputo oficial que hizo M. Childers en 1883, — 20 eran de rebajas y 556 de aumentos. El ministro Goschen demostró en 1887 que en el curso de los 17 años anteriores el Presupuesto civil había recibido un aumento de 216 millones de francos, y buscando su origen, lo atribuía principalmente al Parlamento. Es un error, agregaba, que se clame todos los años contra las prodigalidades del Gobierno, desde que se aumentan siempre sus funciones y muy frecuentemente contra el deseo del propio Gobierno o de sus gabinetes.

Han sido más lógicos los norteamericanos al reducir la tarea de la Secretaría de Hacienda a la presentación de un simple estado de las necesidades de cada departamento ministerial, dejando a una Comisión especial de la Cámara la redacción del proyecto de Presupuesto. Desde que la Asamblea puede modificar de arriba a abajo la ley, alterando totalmente el plan del Ejecutivo y aumentando todas y cada una de sus cifras, resulta, efectivamente, más rápido y más práctico abandonar la iniciativa de la ley a los que en definitiva se encargarán de hacerla.

Pero el mal del sistema es enorme. El Poder Ejecutivo conoce de cerca las necesidades de la Administración, está al corriente de todos los resortes, por sus extensas ramificaciones jerárquicas en todo el país, y es además el directa e inmediatamente responsable de la marcha administrativa y financiera. Se le reconoce, por eso mismo, en todos los sistemas con más o menos amplitud, la iniciativa del proyecto o del estado de las necesidades de la Administración. Ese proyecto o estado representa siempre un balance complicado de gastos y recursos, que reclama mucha unidad de pensamiento y de plan. Puesto en la mesa de disección de una asamblea numerosa, queda expuesto a dos grandes peligros: la pérdida de la unidad del plan y el ensanche constante de los gastos que obliga a última hora a la multiplicación de los recursos sobre el papel, atribuyéndose a las

rentas un rendimiento superior al que realmente tienen, o bien a dar hachazos de ciego para evitar el déficit, o a volver al proyecto primitivo anulando el resultado de varios meses de estudios y de debates.

Sin contrariar nuestro régimen institucional, y conciliando sus disposiciones con las vivas exigencias del interés público, podría evitarse la desarticulación de los presupuestos y el ensanche continuado de sus partidas, resolviendo la misma Asamblea, a título de alta y previsora medida de policía financiera, que una vez despachado, con modificaciones o sin ellas, el proyecto del Poder Ejecutivo por la Comisión informante de cada Cámara, sólo pudieran hacerse rebajas, pero en ningún caso aumentos. La facultad de aumentar puede y debe ser reglamentada como todas las facultades constitucionales, para asegurar su correcto ejercicio. Y nada perderían las prerrogativas de la Asamblea en el caso de que se resolviese que las modificaciones deben partir necesariamente de la Comisión de Presupuesto y que todos los legisladores que tengan enmiendas que proponer lo hagan ante esa misma Comisión, asistiendo siempre que lo deseen a sus deliberaciones. Se adelantaría mucho en el sentido de las economías, de la regularización de la ley y de la rapidez de su sanción, evitando debates que a veces duran meses enteros y dan por resultado que se promulgue el Presupuesto después de corrido total o parcialmente el ejercicio a que se refiere. Para facilitar la tarea de los legisladores habría también que imprimir y repartir anticipadamente el proyecto del Poder Ejecutivo. Es un procedimiento que reemplazaría útilmente al sistema inglés de la discusión en comité general con asistencia espontánea de todos los que tienen competencia en materia financiera o administrativa o ideas útiles que proponer, ya que el ensayo del Comité lucharía seguramente con dificultades inevitables para formar *quórum* y los plazos se alargarían quizá en la misma forma que hoy. (1)

(1) Algunas de esas reformas, indicadas en la primera edición de esta obra, están actualmente incorporadas al Reglamento de la Cámara de Diputados. De acuerdo con sus disposiciones, los diputados tienen un plazo para proponer en-

Otros dos puntos interesantes debería resolver la ley reglamentaria del artículo constitucional de que nos ocupamos: que los presupuestos se voten por rubros y no detalladamente partida por partida, con lo que se ganaría un tiempo precioso; y que la Asamblea sólo debe ocuparse anualmente de aquellos rubros y capítulos del presupuesto que sufren alteraciones o modificaciones, dándoles a los demás la permanencia relativa que deben y pueden tener.

Acerca del primer punto puede invocarse el precedente de nuestras primeras asambleas constitucionales y la inconveniencia de que hasta el sueldo de un simple portero ocupe la atención de la Cámara y sea materia de una deliberación especial y de una votación aparte.

Con relación al segundo punto existen ya iniciativas muy meritorias y trabajos de aliento que planean la reforma y permiten su rápida realización.

Al discutirse en junio de 1895, en la Cámara de Senadores, un proyecto de ley de la otra rama del Cuerpo Legislativo, prorrogando el presupuesto viejo, mientras no quedara sancionado el nuevo, indicó el señor Francisco Bauzá la conveniencia de limitar la prórroga a tantos días o a tantos meses, alegando que la prórroga por tiempo indeterminado estimula la falta de cumplimiento de deberes esenciales. Dijo también que no había necesidad de discutir todos los años el presupuesto entero; que debía darse carácter permanente a todo lo que fuera indiscutible, limitándose entonces la revisión anual a las modificaciones concretas que se proyecten a la ley.

Y tenía perfecta razón al expresarse así. Basta abrir y comparar los presupuestos de un período cualquiera para persuadirse de que muchísimas partidas se reproducen textualmente de año en año y que las modificaciones constitu-

---

miendas al Proyecto de Ley de Presupuesto. Las enmiendas deben ser estudiadas por la Comisión de Presupuesto. Llegado el momento de abordarse por la Cámara el estudio de la ley, sólo pueden tomarse en cuenta las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, por la Comisión informante y por los legisladores autores de las enmiendas. Sólo en casos excepcionales, por el voto de dos tercios de diputados del quórum máximo, puede la Cámara prescindir del dictamen de la Comisión y abordar directamente el estudio del Presupuesto.

yen una parte insignificante de la ley. ¿Para qué entonces obligar al Poder Ejecutivo, a las comisiones informantes de ambas Cámaras y a las Cámaras mismas, a que pierdan varios meses del año en escribir, imprimir, discutir y votar cantidades inalterables en largos períodos de tiempo, despertando en todos la creencia de que se trata de un balance nuevo, cuando en realidad se trata de un simple cliché, que jamás se altera, salvo para cumplir de vez en cuando algún legislador un compromiso contraído con tal o cual empleado público, que resulta en definitiva mejorado con relación a los demás?

En resumen, las Cámaras sólo deberían ocuparse de las enmiendas propuestas anualmente por el Poder Ejecutivo y por las Comisiones de Presupuesto. Simplificado así el trabajo podría el Ministerio de Hacienda cumplir religiosamente con la ley de agosto de 1883, que obliga a presentar el proyecto antes del 1º de abril, como medio de que la Asamblea lo deje sancionado antes del 1º de julio, en que empieza a correr el ejercicio económico, evitándose la anomalía, tan corriente entre nosotros, de que por falta de tiempo se prorroguen a veces durante varios ejercicios presupuestos viejos, que no se ajustan a la realidad de los hechos, que no registran todos los gastos que generalmente se atienden y que importan, en consecuencia, la decretación del déficit.

NECESIDAD DE UNA LEY DE SUELDOS

Esa medida debería ir acompañada de una ley general de sueldos encaminada a suprimir las desigualdades que hoy se observan entre funcionarios de la misma categoría y que, sin embargo, figuran con distintos sueldos por efecto de trabajos personales en algunos casos o simplemente por la diversidad de criterio al tiempo de crear los empleos.

A fines de 1897 nombró el Gobierno una Comisión con el encargo de proyectar una ley de sueldos, y esa Comisión, que estaba compuesta de los señores Carlos María de Pena, Gregorio L. Rodríguez, Enrique Maciel, Eugenio J. Mada-

lena, Enrique Gradín, Francisco Fernández, Gabriel Zás, Platón Arredondo y Juan A. Márquez, produjo un laborioso e interesante informe a mediados del año 1901, tomando por base el Presupuesto vigente.

Del cálculo de recursos que ascendía a $ 16:124.324.86, absorbían: las deudas públicas y garantías de ferrocarriles, el 45.27 %, equivalente a $ 7:300.171.62; las Clases Pasivas, el 8.74 %, equivalente a $ 1:409.754.24; los créditos diversos el 2.42 %, equivalente a $ 309.345.66; los gastos de oficina y gastos generales de la Nación, el 12.11 %, equivalente a $ 1:952.092.14; los sueldos de empleados civiles y militares y las dietas, el 31.45 %, equivalente a $ 5:071.643.24, distribuyéndose así esta última partida:

Dietas del Cuerpo Legislativo y Secretaría, $ 363.903.60; sueldos líquidos de los empleados civiles, $ 3:640.752.68; sueldos de la Presidencia de la República, $ 24.000; sueldos líquidos de militares, asimilados y de oficinas dependientes del Ministerio de la Guerra, $ 1:042.986.96.

Advertía la Comisión que los sueldos íntegros, o sea sin computar las rebajas vigentes, eran distintos. Los de carácter civil montaban a $ 4:254.989.86; los de carácter militar, a $ 1:219.864.43; los de las Clases Pasivas a $ 2:031.522.93.

Un censo parcial de empleados levantado por la Comisión de Sueldos demostró, del punto de vista de la nacionalidad, la existencia de 3.709 ciudadanos naturales, 133 ciudadanos legales y 228 extranjeros; y del punto de vista de los sexos, la existencia de 3.594 hombres y 476 mujeres. A los 4.070 empleados censados había que agregar 13.733 no censados, que se distribuían así: Presidencia, 14; Ministerio de Relaciones Exteriores, 13; Ministerio de Gobierno, 5.086; Ministerio de Hacienda, 140; Ministerio de Fomento, 35; Poder Judicial, 42; Ministerio de Guerra, 4.690; Clases Pasivas, 3.713. En conjunto: **17.813 empleados,** dentro del presupuesto de 1898 - 1899.

El cómputo de las personas que recibían asignación del Erario Público, según el mismo Presupuesto, arrojaba

estas cifras: Presidencia, 28; Ministerio de Relaciones Exteriores, 44; Ministerio de Gobierno, 6.701, correspondiendo de este guarismo 1.446 a la Jefatura Política de la Capital y 4.531 a las Jefaturas y Juntas Departamentales; Ministerio de Hacienda, 1.443, correspondiendo a Aduana, 1.026; Ministerio de Fomento, 1.649, correspondiendo a Instrucción Primaria, 1.328; Ministerio de Guerra, 4.377, correspondiendo a batallones de cazadores, 1.728 y a regimientos de caballería, 1.508; Poder Judicial, 242; Clases Pasivas, 3.941, correspondiendo a la lista de 7 de setiembre, 1.324 y a viudas y menores militares, 1.113. En conjunto: **18.425 empleados.**

Juzgaba la Comisión que eran bien pocos los empleados de carácter activo que pudieran considerarse inútiles o superfluos.

Como resultado de los extensos trabajos, que en parte hemos extractado, la Comisión presentó al Gobierno dos proyectos de ley, sobre sueldos el uno, y sobre provisión de empleos el otro.

El proyecto sobre sueldos clasificaba a todos los funcionarios, magistrados y empleados civiles y militares, con excepción del Presidente de la República, legisladores y empleados del Cuerpo Legislativo, en seis grupos: el personal del servicio civil en general; el personal de instrucción pública; el personal de las Juntas Económico-Administrativas; el personal de las Jefaturas Políticas; el personal militar; y el personal de conserjes, ordenanzas y porteros. Cada grupo se subdividía en categorías y cada categoría se subdividía en clases. Los grupos, categorías y clases, se revisarían cada cierto número de años. El Poder Ejecutivo, al solicitar la creación o modificación de empleos, fijaría el grupo, categoría y clase correspondientes. Los sueldos no podrían ser alterados en casos particulares, ni por disposiciones especiales. Las pensiones de los empleados civiles se arreglarían por el sueldo efectivo que se les asignase y las de los militares por el sueldo correspondiente a su empleo, según la ley de febrero de 1830, la de marzo de 1885 y el Código Militar.

Al sancionar el Presupuesto General de Gastos, y mientras las rentas no alcanzaran para pagar íntegramente los sueldos fijados por la ley, se haría sobre ellos la rebaja que correspondiera dentro del límite de los recursos disponibles, el cual se fijaría previa deducción del importe del Cuerpo Legislativo, Presidencia de la República, Deuda Pública, garantías de ferrocarriles, gastos de todos los servicios y oficinas de la Administración, Clases Pasivas y obligaciones y créditos contra la Nación. Cualquier otra erogación que se votara por ley suplementaria debería ser atendida con fondos que se determinarían especialmente al proponer y autorizar el gasto. Desde el año económico 1905 - 1906 en adelante, las dotaciones del personal de funcionarios y empleados clasificados se fijarían por su importe mensual, ajustándose las planillas a la escala de sueldos correspondientes.

El proyecto de reglamentación para la provisión de empleos concretaba así las disposiciones relativas a las plazas civiles que quedaran vacantes, con excepción de las de jefes o directores de servicios, subdirectores o segundos jefes, tesoreros generales, cargos especiales de confianza, personal de policía y profesional o técnico sujetas a las leyes orgánicas y reglamentos especiales:

Los empleados y meritorios que hayan desempeñado el puesto inmediato inferior durante tres años, tendrán derecho a la promoción, siempre que hayan acreditado cualidades de suficiencia, honestidad, disciplina, discreción y asiduidad, entendiéndose que la carencia de alguna de estas cinco cualidades inhabilita al empleado para ser promovido. Si el jefe de la Oficina declarara la insuficiencia de uno de los candidatos, quedará a salvo el derecho de éste para presentarse al Ministerio respectivo, solicitando ser sometido a concurso de suficiencia. Cuando dos o más empleados se hallasen en idénticas condiciones para optar a la vacante inmediata, será llenada ésta por concurso de suficiencia ante un jurado compuesto del oficial mayor del Ministerio, del jefe o director del servicio respectivo y de una tercera persona elegida de común acuerdo por los dos antedichos

funcionarios, de una lista de 20 examinadores que formularán el Contador de la Nación y los fiscales de Gobierno y de Hacienda. Quedarán exceptuadas de la formalidad del concurso las plazas de simple vigilancia, contralor y fiscalización, para las cuales sólo se requerirán conocimientos elementales, siendo condiciones indispensables para optar a estas plazas y a los ascensos inherentes haber acreditado evidentes condiciones de moralidad, dedicación al trabajo y honradez, cuyas condiciones deberán justificarse mediante el testimonio de personas respetables, de arraigo y de responsabilidad que calificará el jefe de la Oficina. Las vacantes a que dieren lugar las promociones podrán ser llenadas trasladando empleados de otras oficinas que reunan las condiciones necesarias para las funciones a que se les destina. Los que aspiran a ingresar en la administración pública deberán someterse previamente a un examen de suficiencia ante el jurado respectivo y acreditar la corrección de su conducta con el testimonio de dos personas de reconocida honorabilidad. El Poder Ejecutivo podrá, en cualquier caso de provisión de empleos, no previsto en el decreto, disponer un concurso de suficiencia.

Terminaremos este extracto transcribiendo el ensayo de clasificación general de empleados y sueldos sobre la base de la escala preparatoria propuesta por la Comisión:

De $ 7.200 a $ 6.000, Ministros de Estado, Ministros diplomáticos, Ministros de la Alta Corte de Justicia; de $ 5.400, contador general de la Nación, fiscales de Gobierno, de Hacienda, de lo Civil, de Menores y del Crimen; de $ 4.800 a $ 3.600, tesorero de la Nación, directores generales, jefes de servicio o inspectores generales, magistrados y funcionarios superiores, oficiales mayores de ministerios, empleados superiores o jefes de administración y de oficinas de carácter general; de $ 3.240 a $ 2.760, funcionarios, magistrados, directores o jefes de oficinas o de servicios de grado inferior a los anteriores, jefes de división, de despachos generales, subdirectores, subjefes de oficinas de carácter general o especial, contadores, liquidadores y tesoreros; de $ 2.500 a $ 1.800, funcionarios, directores o jefes

de oficinas o de servicios de grado inferior a los anteriores, jefes de sección, contadores, tesoreros, inspectores, interventores, ingenieros, secretarios, receptores, agentes fiscales, oficiales de categoría en los Ministerios, en las direcciones de 1ª clase, en las inspecciones, o secretarías de primera clase, administradores o receptores de rentas; de $ 1.650 a $ 1.350, los empleados de las mismas denominaciones anteriores de grado inmediato inferior, segundos jefes de sección, jefes de despachos y oficiales de grado inferior a los anteriores; de $ 1.250 a $ 1.050, los empleados de las mismas denominaciones anteriores en grado inferior, contadores, auxiliares, agrimensores, inspectores o fiscales especiales de determinados servicios, archiveros generales, jefes inferiores y oficiales generales de despacho o de oficinas; de $ 1.000 a $ 800, los mismos empleados en grado inferior, secretarios de Tribunales, escribanos actuarios, subdirectores, adjuntos, liquidadores, inspectores de servicios determinados y oficiales generales de clases inferiores; de $ 750 a $ 650, los mismos en grado inferior, defensores de pobres, oficiales de Resguardo, auxiliares adjuntos, agentes de rentas, oficiales generales en las clases inferiores; de $ 600 a $ 500, los mismos en grado inferior, auxiliares de 1ª y 2ª clases; de $ 450 a $ 375, los mismos en grado inferior, los auxiliares de 3ª, 4ª y 5ª clases; de $ 350 a $ 300, los mismos en grado inferior, los escribientes de 1ª, 2ª y 3ª clases; de $ 265 a $ 120, los mismos en grado inferior, los escribientes de 4ª y 5ª clases y otros empleados asimilados.

COMO SE CUMPLE EL PRESUPUESTO

Dictada la ley general de sueldos, que es de una conveniencia indiscutible, y eliminadas de la discusión anual del Presupuesto todas las partidas que no se modifican o que tienen carácter permanente, la tarea de la preparación del balance no llevaría más tiempo que el que demandan otras leyes corrientes, y podría abordarse en términos verdaderamente fecundos para el país, allanándose el camino de la fiscalización parlamentaria, que hoy no se ejerce con la periodicidad y rapidez necesarias.

Al día siguiente de sancionado el Presupuesto se encargan a veces las Cámaras de destruir su penosa obra, mediante la sanción de nuevos gastos bajo forma de pensiones, créditos suplementarios al Poder Ejecutivo, servicios de nuevas deudas u otros conceptos. Nada habría que decir del punto de vista de la eficacia de la ley de Presupuesto, si todos los gastos y desembolsos posteriores a la sanción de esa ley tuvieran su renta propia. Pero ocurre en la casi totalidad de los casos que la nueva erogación se declara a cargo de las mismas rentas generales ya estiradas para que el Presupuesto no resulte con déficit en el día de su sanción, y esa práctica deplorable, a la vez que acentúa el desequilibrio financiero, estimula las liberalidades parlamentarias, porque es más fácil echarle el perro muerto al déficit, que crear un impuesto para los nuevos gastos que se resuelve decretar.

El Poder Ejecutivo se ha encargado, por su parte, en casi toda la segunda mitad del siglo XIX, de agrandar el déficit, mediante la creación abusiva de empleos militares y la inflazón del rubro de gastos eventuales y extraordinarios.

Nuestro presupuesto contiene algunas partidas para gastos *extraordinarios y eventuales* que jamás pueden preverse al tiempo de la confección del balance. La ley de 1885-86 acordó para ese objeto a todos los Ministerios $ 257.000 y la del ejercicio 1893-94, $ 220.000. Generalizando a todo el decenio las dos cifras extremas, resultaría el monto total de $ 2:570.000 o de $ 2:200.000. Pues bien: los gastos eventuales y extraordinarios en los mismos 10 años, según los cuadros de la Contaduría General de la Nación insertos en las Memorias de Hacienda, ascendieron a $ 10:500.000.

¿A qué quedaban reducidos, juntamente con la ley de Presupuesto, los artículos 17 y 82 de la Constitución de la República, que declaran que es atribución privativa de la Asamblea la sanción del Presupuesto y que el Poder Ejecutivo debe invertir el producto de las rentas conforme a las leyes? ¿Qué importancia podía tener el Presupuesto de origen parlamentario si en la Casa de Gobierno se constituía luego un segundo Presupuesto subterráneo, por el que se

escurrían los dineros de la Nación sin el consentimiento de la Asamblea?

Una ley de febrero de 1830, obra de la Asamblea Constituyente y Legislativa, anticipándose a tales invasiones de jurisdicción, estableció lo siguiente:

"El Contador General de la Nación, el Comisario y el Tesorero están obligados a representar al Gobierno contra todo pago que ordene sin expresar el objeto, causa y razón de gastos a que pertenece, bajo la responsabilidad de la ley. La misma responsabilidad es extensiva al cumplimiento de toda orden de pago que no esté prevenida por las leyes. El Contador intervendrá en toda orden y libramento de pago, con sujeción a lo ya prevenido, no debiendo los Depositarios ni la Colecturía admitir documento alguno sin ese requisito. La Contaduría no intervendrá en ninguna orden de pago que sea expresamente contraria a la ley."

Desgraciadamente esta ley, como tantas otras muy sesudas de los primeros tiempos de nuestra organización política, ha quedado muchas veces olvidada en medio de nuestros continuos desórdenes. Jamás ha sido derogada por otra ley. Indirectamente se pretendió hacerlo en 1884, con un simple decreto. Pero un segundo decreto de 1886, obra del propio gobernante que había dictado el primero, estableció "que todas las oficinas públicas estaban obligadas a rendir cuentas a la Tesorería General del Estado a fin de permitir la formación del balance general; que cesaban todos los empleados civiles y gastos no presupuestados; que se derogaba el decreto de 2 de enero de 1884 que creaba la libranza por cheques contra la Tesorería, restableciéndose expresamente en toda su fuerza y vigor la ley de 1830 relativa a pagos, siendo en éstos imprescindible la intervención de la Contaduría."

Tratándose de una ley tan sabia, pudo alguna vez la Asamblea incorporarla al Presupuesto para recordar así su cumplimiento al Poder Ejecutivo. Lejos de eso, hasta hace poco tiempo era de práctica corriente incluir, año por año, en la ley de Presupuesto, un artículo por el que se autorizaba al Poder Ejecutivo para hacer las transposiciones que

juzgase convenientes en los rubros de los Ministerios, siempre que ellas no perjudicasen al buen servicio público, ni alterasen la inversión de las rentas. Fundándose en esta extraña facultad, el Poder Ejecutivo hasta se ha considerado legalmente autorizado para crear y suprimir empleos con toda libertad. Recién al terminar el siglo XIX resolvieron las Cámaras reivindicar sus fueros, mediante esta nueva redacción del artículo de que nos ocupamos: "Siempre que no se trate de crear o suprimir empleos, de alterar los sueldos ni de excederse en las obligaciones, el Poder Ejecutivo podrá hacer en el Presupuesto General de Gastos las transposiciones necesarias sin perjuicio del servicio público, dando cuenta a la Asamblea, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución."

CREACION DE EMPLEOS MILITARES

A consideraciones más serias se presta la invasión de atribuciones que en todo el transcurso del siglo XIX ha realizado el Poder Ejecutivo en materia de despachos militares.

Son claras las disposiciones constitucionales a este respecto: al Poder Legislativo corresponde privativamente la "creación y supresión de empleos públicos y la designación de sus dotaciones y retiros"; y al Poder Ejecutivo corresponde privativamente "proveer los empleos civiles y militares conforme a la Constitución y a las leyes, con obligación de solicitar el acuerdo del Senado tratándose del nombramiento de enviados diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores de las fuerzas de mar y tierra".

En otros términos, la *creación* de empleos es del exclusivo resorte del Cuerpo Legislativo; el *nombramiento* de empleados para ocupar los puestos creados, es del resorte exclusivo del Poder Ejecutivo, con la retranca de que este mismo nombramiento requiere venia del Senado tratándose de enviados diplomáticos y oficiales generales.

Hase entendido, sin embargo, en la práctica que la limitación relativa al nombramiento de oficiales generales, es prueba de que el Poder Ejecutivo tiene el perfecto dere-

cho no ya de proveer los empleos militares de coronel abajo, sino también de crear esos empleos en cantidad arbitraria, diga lo que diga la ley del Presupuesto, diga lo que diga la Asamblea. Se establece, por ejemplo, en la ley de Presupuesto el número de 25 tenientes coroneles, de 50 sargentos mayores, de 50 capitanes, de 100 tenientes, de 100 alféreces. Pues bien: de acuerdo con la práctica de que nos ocupamos, al día siguiente de promulgada la ley puede el Poder Ejecutivo elevar al doble o al triple cada una de esas cifras, imponiendo a la Nación 50 tenientes coroneles, 100 sargentos mayores, 100 capitanes, 200 tenientes y 200 alféreces. No puede imaginarse una subversión institucional más clara y manifiesta. Está efectivamente inhabilitado el Poder Ejecutivo para crear un sólo empleo de alférez, de teniente, de capitán, de sargento mayor o de teniente coronel. Todo su derecho se reduce a designar los candidatos que deben ocupar los empleos militares creados por la Asamblea. Lo único que complica la cuestión es que el abuso data desde los comienzos de nuestra vida institucional y que tiene precedentes de considerable importancia.

En noviembre de 1829 se ocupó la Asamblea Constituyente y Legislativa de un proyecto de ley, según el cual el Poder Ejecutivo no daría por el momento grado ni empleo de sargento mayor inclusive arriba, y que los ascensos inferiores se limitarían a los de escala y a favor de los oficiales en servicio activo. Uno de los diputados dijo que el Poder Ejecutivo podía dar grados de coronel abajo y que el proyecto era, en consecuencia, contradictorio con esa facultad. Replicó otro que el Gobierno acababa de dar empleos y grados con profusión "como lo hacen los soberanos en días festivos", llegando a otorgar el empleo de coronel a un individuo que ni una sola hora de servicio había prestado al país; que la Constitución no regía todavía, y que se trataba de prevenir abusos notorios. Como resultado del debate, quedó sancionado el proyecto en esta forma: "El Gobieno provisorio no dará, hasta el arreglo general del ejército permanente, grado ni empleo militar de la clase de sargento mayor inclusive hasta los superiores".

Un decreto de la Administración Rivera de julio de 1831, refrendado por el constituyente doctor José Ellauri, promovió, con venia de la Comisión Permanente, a dos coroneles graduados al empleo de coronel efectivo, a dos tenientes coroneles a coroneles graduados, y sin venia de ninguna especie a varios oficiales inferiores.

En novimbre de 1856 la Comisión Permanente se ocupó de un Mensaje del Poder Ejecutivo, solicitando venia para conceder el empleo de coronel mayor al coronel don José María Reyes, por los servicios prestados en la demarcación de límites territoriales con el Brasil. Discutiendo la venia, que fué denegada, dijo uno de los senadores que por el artículo 81 de la Constitución correspondía al Poder Ejecutivo proveer los empleos civiles y militares conforme a la Constitución y a las leyes, y por el artículo 17 de la misma Constitución correspondía al Poder Legislativo crear los empleos. Otro de sus colegas sostuvo que el artículo que acuerda al Poder Ejecutivo la facultad de proveer los empleos, es posterior al que establece las facultades de la Asamblea General, siendo claro entonces que si exige la aquiescencia de la Comisión Permanente, es porque se ha puesto en el caso de que estando en receso la Asamblea General haya necesidad de efectuar promociones, como la relativa al coronel Reyes.

El doctor José María Muñoz presentó en 1873 a la Cámara de Senadores de que formaba parte, un proyecto limitativo por el que se establecía que el personal militar de la República quedaba reducido a los generales, jefes y oficiales inscriptos en la lista militar al tiempo de la promulgación de la ley, y a las fuerzas de línea que estableciera el presupuesto corriente; que los empleos de jefes y oficiales de los cuerpos de línea serían siempre provistos precisamente con jefes y oficiales de la graduación correspondiente incriptos en la lista militar; que los empleos que resultaran vacantes en la lista militar de jefes y oficiales no destinados en los cuerpos de línea se considerarían suprimidos y por consiguiente no podría proveerlos el Poder Ejcutivo

sin nueva creación por la Asamblea; y, finalmente, que sólo podrían concederse ascensos de grado en grado.

De acuerdo con ese proyecto, que sancionó el Senado y que fué encarpetado por la Cámara de Diputados, quedaban deslindadas las atribuciones del Poder Ejecutivo y las de la Asamblea, y se respetaban los derechos adquiridos, con el agregado de la supresión de las vacantes que se produjeran en el escalafón militar, excepto las de los cuerpos de línea, asegurándose así en un término relativamente breve la disminución a proporciones razonables de la carga que representa el Estado Mayor Pasivo.

Varios años más tarde, en 1887, el diputado don Juan Pedro Castro presentó un proyecto de ley mediante el cual se declaraban sin efecto los empleos, grados y ascensos militares conferidos a ciudadanos que no hubiesen prestado servicio militar activo, y los ascensos otorgados a militares que no estuviesen en servicio activo en el ejército de línea o no hubiesen llenado las condiciones de tiempo y servicios prescriptos por las ordenanzas españolas y el Código Militar al tiempo de recibir su despacho; y se advertía que en lo sucesivo la creación de todo empleo militar se efectuaría por ley expresa, de conformidad al artículo 17 de la Constitución de la República, que acuerda ese privilegio a la Asamblea Legislativa.

Fundando su proyecto dijo el señor Castro en el informe de la Comisión de Milicias en minoría que, según la opinión sustentada por los principales jurisconsultos nacionales, a la Asamblea compete crear los empleos y al Poder Ejecutivo proveer aquellos que hayan sido establecidos en la ley de Presupuesto o en leyes especiales; que desde hace largo tiempo venía confundiéndose la creación y la provisión de empleos, es decir, un acto legislativo y un acto administrativo; que en cuanto a los despachos ya acordados, no podía alegarse para su revisión el derecho adquirido, desde que se trataba de grados y ascensos violatorios de las leyes vigentes; que los datos oficiales permitían establecer la existencia de 2.307 jefes y oficiales, siendo de notarse que la sola lista 7 de setiembre arrojaba este notable aumento

progresivo: $ 1.180 en 1876; $ 10.394 en 1879; $ 20.970 en 1885 y $ 147.712 en 1886.

Y agregó en el curso de la discusión que la lista 7 de setiembre había subido en abril de 1887 a $ 296.400, según datos emanados de la Contaduría, lo que representaba un aumento de $ 140 mil en sólo tres meses, existiendo además 232 jefes y oficiales en puestos civiles que en caso de abandono elevarían el monto de la mencionada a $ 444.710. Avanzó también que, según se le había dicho, figuraba en la misma lista un niño de nueve años de edad con el grado de capitán y la antigüedad de 10 años de servicios. Otro de los diputados manifestó que cuando él y sus demás compañeros iban a la casa del general Santos, estaban en compañía del *Sargento mayor cochero*, y de otros oficiales hechos a dedo. Pero el proyecto quedó desechado.

En junio de 1890 los señores Rufino T. Domínguez y Domingo Mendilaharzu presentaron un proyecto a la Cámara de Diputados de que formaban parte, estableciendo que en lo sucesivo el Poder Ejecutivo no podría conferir más empleos militares que aquellos que figurasen en el Presupuesto General de Gastos o fueren creados por leyes especiales; y que el mismo Poder propondría a la Asamblea General, en la oportunidad que juzgare conveniente, los ascensos que debieran darse en el ejército de línea, con arreglo a las prescripciones del Código Militar. Fundando el proyecto, dijo el doctor Mendilaharzu que, en su concepto, era indudable que sólo la Asamblea puede crear empleos y que la misma facultad de proveer los empleos ya creados por la Asamblea, que tiene el Poder Ejecutivo, no es discrecional, sino que está subordinada a la Constitución y a las leyes; y que aunque fuere dudoso para algunos el alcance de determinadas disposiciones constitucionales, nadie podría desconocer el perfecto derecho de la Asamblea para dictar leyes que determinasen la forma de provisión de esos empleos.

El doctor José Román Mendoza presentó a la misma Cámara de Diputados un segundo proyecto por el que se declaraba que en adelante no devengarían pensión pasiva

ni para sí ni para sus deudos los que se dedicaran a la carrera militar, salvo el caso de invalidez o de fallecimiento en acción de guerra.

Finalmente, en marzo de 1895, el doctor José María Muñoz presentó un tercer proyecto a la Cámara de Senadores, por el que se establecía que en los decretos del Poder Ejecutivo sobre ascensos de militares en tiempos de paz, debería hacerse expresa mención del empleo vacante que se llenaba, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 444 del Código Militar y de los años de servicios prestados en el empleo anterior y requeridos como mínimo respecto de cada empleo de escala, en los artículos 437 a 441 del mismo Código; que todos los decretos deberían publicarse por la prensa, sin perjuicio de darlos en la orden general del Ejército, como lo disponía el artículo 447 del Código; y también transcribirse íntegramente en los despachos respectivos.

La ley de enero de 1919 ha cerrado definitivamente esa puerta a las creaciones administrativas. Los oficiales de los distintos empleos que forman la escala jerárquica — dice — no podrán exceder, en tiempo de paz, del número que a continuación se indica: 6 generales de División, 10 generales de Brigada, 40 coroneles, 60 tenientes coroneles, 120 mayores, 220 capitanes, 210 tenientes primeros, 170 segundos y 130 alféreces. De las vacantes que se produzcan, el Poder Ejecutivo sólo podrá llenar la mitad, para respetar el límite legal. En tiempo de paz los ascensos se harán por concurso, por antigüedad o por elección. Las vacantes de alféreces se llenarán con cadetes egresados de la Escuela Militar y el resto con suboficiales. Las de tenientes, mitad por antigüedad y mitad por elección. Las de capitán hasta coronel, el tercio por concurso, el tercio por antigüedad y el tercio por elección.

LA REFORMA MILITAR

Se ha ocupado la Asamblea, en diversas épocas, de suprimir del Presupuesto el rubro de la Clases Pasivas.

Corresponde la primera de esas iniciativas a la ley de junio de 1835, según la cual todos los jefes y oficiales que por razón de retiro quedasen fuera del servicio del ejército, gozarían de la tercera parte de sus sueldos en el caso de tener de 10 a 16 años de antigüedad; de la mitad del sueldo, teniendo 16 a 30 años de antigüedad; de las dos terceras partes, teniendo de 30 a 40 años de antigüedad; y del sueldo íntegro, con más de 40 años de servicios.

Una ley complementaria del mismo año agregó que todos los jefes y oficiales que entraran al goce del retiro, recibirían de una sola vez la cantidad correspondiente a 20 años de sueldo como retirados, y que mientras no se efectuase el pago gozarían del interés del 6 % anual sobre dicho capital.

Desde el mes de agosto empezó a darse cumplimiento a estas leyes, y en vista del resultado obtenido, dictó la Asamblea la ley de junio de 1836, declarando cerrada la reforma militar y estableciendo que el pago de los capitales se haría mediante la emisión de $ 1:333.679. Para garantir el interés del 6 % se destinaban $ 6.000 mensuales, y para hacer frente a la amortización, el sobrante del fondo mensual mientras los oficiales en servicio activo no entrasen al goce de la reforma, el producto de los derechos de frontera, los tres cuartos del producto del mercado de la Capital, el importe de la pesca de anfibios, el 6 % sobre las herencias transversales y las que saliesen del país y los sobrantes que resultasen de las cajas militares en las revistas de inspección mensual.

Invirtiéronse fuertes cantidades en ese objeto, aunque sin resultados prácticos, desgraciadamente, porque nuestros desórdenes administrativos y las guerras que se multiplicaban sin cesar tenían que inutilizar e inutilizaron los sacrificios, haciendo revivir la carga que se pretendía extinguir.

Terminada la Guerra Grande surgió de nuevo el pensamiento de la Reforma Militar, y el Cuerpo Legislativo sancionó la ley de junio de 1853, que prescribía que todos los jefes y oficiales que no se requiriesen para el ejército de línea serían reformados, recibiendo por una sola vez el im-

porte de dos años de sueldo los de 5 a 9 años de antigüedad; el importe de 3 años de sueldo, los de 9 a 15 años de antigüedad; el importe de 4 años de sueldo, los de 15 a 21 años de antigüedad; el importe de 5 años de sueldo, los de 21 a 25 años de antigüedad; el importe de 6 anualidades, los de 25 años arriba de antigüedad; y el importe de 8 meses de sueldo, los que no tuviesen 5 años de antigüedad. En el caso de que los militares reformados fueran llamados al servicio activo, sólo gozarían de sus sueldos primitivos sin que pudieran optar a nuevas reformas.

Esa ley quedó totalmente olvidada hasta 1873, en cuyo año el Gobierno del doctor Ellauri resolvió incluir la Reforma entre los arbitrios destinados a conjurar la crisis financiera que tan ruda repercusión política habría de tener en enero de 1875. Establecía el nuevo proyecto que la reforma se consumaría sobre la base de la ley que acabamos de extractar, debiendo emitirse con tal objeto títulos de deuda pública de 6 % de interés y 1 % de amortización, que se entregarían a los militares reformados por su valor escrito.

En sustitución del proyecto del Poder Ejecutivo presentó el señor Agustín de Vedia a la Cámara de Diputados un plan más vasto, compuesto de tres leyes distintas. La primera de ellas, de retiro militar, suprimía el Estado Mayor Pasivo y establecía que los jefes y oficiales que resultaran sin mando activo gozarían de la octava parte del sueldo, si hubiesen estado en actividad de 2 a 5 años y, por gradaciones sucesivas, hasta la mitad del sueldo los que tuvieren de 15 a 20 años de antigüedad y el sueldo íntegro los que contaran más de 35 años de servicios. La segunda de ellas fijaba las fuerzas de línea, estableciendo que el Poder Ejecutivo en ningún caso podría aumentar el personal. Y la tercera autorizaba la emisión de $ 6:000.000 en títulos del 6 % de interés y 1 % de amortización acumulativa, debiéndose entregar a cada militar reformado un capital en títulos, cuyo servicio de intereses y amortización fuese igual al sueldo que le acordase la ley de retiro.

La Comisión Militar de la Cámara de Diputados introdujo, en sus informes de 1873 y 1874 , diversas modifica-

ciones en el plan de reforma propuesto por el señor de Vedia, concluyendo por aconsejar la sanción de una ley sobre las siguientes bases:

El Poder Ejecutivo queda autorizado para reformar a todos los jefes y oficiales con más de 8 años de servicios. El pago se efectuará mediante títulos de 6 % de interés y 1 % de amortización, que se entregarán en cantidad exactamente igual a todos los individuos del mismo grado militar, con absoluta prescindencia de años de servicios, dándose por ejemplo $ 22.000 a cada coronel, $ 8.000 a cada capitán, $ 3.600 a cada subteniente. La reforma será absolutamente voluntaria, pero una vez efectuada, si el militar vuelve al servicio activo su tarea será considerada como una simple comisión, compensable con el sueldo, y una vez terminada quedará el jefe u oficial instantáneamente borrado de la lista militar. Los militares que no tengan 8 años de servicios percibirán la mitad de la asignación respectiva.

Calculaba la Comisión que para consumar la reforma, en los términos propuestos, habría necesidad de emitir $ 7:000.000 nominales. Según su primer informe actuaban 1.090 jefes y oficiales; según el segundo la existencia era de 1.122 jefes y oficiales, estando 175 en servicio activo. De los militares del último cuadro, 635 tenían más de 8 años de servicios y 487 menos de esa antigüedad.

Tampoco tuvieron éxito las nuevas iniciativas. Por una parte, como se dijo en el curso de la discusión parlamentaria, el proyecto de reforma estaba directamente ligado al cumplimiento de la ley de conversión de deudas internas, mediante un empréstito europeo que no pudo contratarse y que debía aumentar el metálico de la plaza, abriendo fácil salida a los nuevos títulos; y por otra parte, los acontecimientos financieros y políticos que remataron en el motín militar de 15 de enero de 1875, debían crear y crearon una atmósfera contraria a la realización del vasto plan en trámite.

UN MEDIO MAS FACIL DE CONSUMAR LA REFORMA

Uno de los principales escollos con que siempre ha tropezado la idea de la Reforma Militar, consiste en la emi-

sión de títulos de deuda pública. Para eliminarlo, podría irse al establecimiento de un impuesto sobre las propias Clases Pasivas, que el pensionista toleraría fácilmente halagado con la esperanza de los sorteos. Las Clases Pasivas se reformarían ellas mismas, sin sacrificio alguno para el tesoro público. Tal es la base de un proyecto de ley del doctor Eduardo Acevedo, que su autor sintetizaba así (1):

Vamos a tomar para el cálculo la planilla del ejercicio 1891-1892, que es de $ 2:354.900, con una erogación mensual de **$ 196.167.** A título de promedio podría establecerse el importe de 5 años de pensión. El pensionista que recibe $ 2.000 al año quedaría borrado del presupuesto mediante la entrega de $ 10.000. El dinero efectivo para consumar la reforma se obtendría mediante el impuesto del 10 % sobre el monto real de todas las pensiones, aún de las suprimidas momentáneamente por hallarse en actividad los pensionistas. La única carga del erario público sería el pago del impuesto sobre las cantidades correspondientes a los descuentos vigentes.

Determinado el promedio de lo que habría que entregarse como capital de reforma y el porcentaje con que deberían concurrir las mismas Clases Pasivas para obtener ese capital, véase de que manera actuaría el fondo amrtizante:

En el primer mes produciría el 10 % sobre la erogación de $ 196.167.49, que absorben las Clases Pasivas, la cantidad de $ 19.616.74. Podría darse en el acto, por medio de sorteos, su capital de reforma a diversos pensionistas que perciben mensualmente $ 326.94. Al segundo mes el impuesto del 10 % habría descendido proporcionalmente al monto de las pensiones rescatadas. El capital sujeto al impuesto ya no sería de $ 196.167.49, sino de $ 195.840.55 y el 10 % en vez de producir $ 19.616.74, daría $ 19.584.05. Pero como el Tesoro Público seguiría abonando íntegra-

(1) En el presupuesto general del ejercicio 1927-28, figuran las Clases Pasivas con un monto de $ 3:785.575, correspondiendo a las clases militares $ 2:492.710 y el resto a las civiles. Todo ello, naturalmente, aparte de las Cajas especiales de Jubilaciones y Pensiones, que representan sumas mucho más considerables, pero que no se sirven por la cuerda del Presupuesto General de Gastos, sino por rentas propias.

mente el presupuesto de las Clases Pasivas, resultarían disponibles los $ 326.94 de los haberes mensuales correspondientes a las pensionistas que ya habían recibido su capital; y esa cantidad disponible acrecería al fondo amortizante que se encontraría entonces constituído por los siguientes aportes: $ 19.584.05 procedentes del 10 % y $ 326.94 de los haberes disponibles, o sea en conjunto $ 19.910.99. Dicha cantidad permitiría rescatar nuevas pensiones representativas de una erogación de $ 331.85. Al tercer mes el capital sujeto a impuesto habría bajado a $ 195.508.70, por efecto de los rescates consumados, y el fondo amortizante resultaría así constituído: $ 19.550.87 del 10 %; $ 326.94 de haberes correspondientes a los pensionistas reformados en el primer mes; $ 331.85 de haberes correspondientes a los pensionistas reformados en el segundo mes. En conjunto: $ 20.209.66, con cuya cantidad serían eliminados del presupuesto nuevos pensionistas que embolsan al mes $ 336.83. Y así sucesivamente.

Se trata, como se ve, de un procedimiento análogo al que rige para la amortización de nuestras deudas públicas. El Estado abona mes a mes la cantidad íntegra que corresponde a la deuda emitida, como si todos y cada uno de sus títulos estuvieran en circulación, destinándose las sumas que corresponden a los títulos sorteados y pagados a aumentar el fondo amortizante de los demás títulos. Pues lo mismo ocurriría en el plan que proponemos: la suma que corresponde hoy a las Clases Pasivas sería abonada por la Tesorería con absoluta prescindencia de las pensiones rescatadas, creciendo en consecuencia el fondo de amortización mes a mes. Al finalizar el primer año el fondo amortizante se habría elevado a $ 23:107.68 y su movimiento de progreso estaria representado por la siguiente escala:

Diciembre de 1903....	$ 23.107.68	Diciembre de 1910....	$ 80.704.37
„ „ 1904....	„ 27.627.94	„ „ 1911....	„ 96.491.95
„ „ 1905....	„ 33.032.43	„ „ 1912....	„ 115.367.42
„ „ 1906....	„ 39.494.13	„ „ 1913....	„ 137.935.35
„ „ 1907....	„ 47.219.42	„ „ 1914....	„ 164.917.97
„ „ 1908....	„ 56.456.34	Noviembre de 1915....	„ 126.808.80
„ „ 1909....	„ 67.500.17		

En noviembre de 1915, vale decir, a los 12 años y 11 meses de haber empezado el rescate, quedarían extinguidas las Clases Pasivas Civiles y Militares, sin más sacrificio para los pensionistas que el impuesto del 10 % sobre los haberes que perciben y sin otro sacrificio para el Tesoro Público que la entrega anual correspondiente al 10 % sobre la diferencia de sueldos entre la cantidad íntegra que establece la ley de Presupuesto y la cantidad más pequeña que ingresa en el bolsillo de los pensionistas.

Con la reforma de las Clases Pasivas se libraría en breve tiempo, como se ve, el Tesoro Público de una carga abrumadora y recibirían un impulso benéfico muchos millares de individuos que se desenvuelven en la holgazanería por falta de recursos para emprender tareas reproductivas. Para que el rescate pudiera consumarse en las condiciones más altamente favorables y prestigiosas, debería ser manejado el fondo amortizante por una Comisión popular encargada no sólo de practicar los sorteos, sino también y muy principalmente de dar consejos eficaces a los pensionistas acerca del destino o aplicación que deben dar a sus capitales.

LXIV

Como se distribuye nuestro Presupuesto General de Gastos

MONTO DE LOS GASTOS Y RECURSOS

La ley de Presupuesto General correspondiente al ejercicio 1924-1925, que vamos a tomar como ejemplo, fija los *gastos nacionales* en $ 45:120.000, distribuídos en la forma que subsigue:

Poder Legislativo	$	961.427
Presidencia de la República	,,	57.920
Ministerio del Interior	,,	4:374.379
Ministerio de Relaciones Exteriores ..	,,	654.908
Ministerio de Guerra	,,	6:932.045
Ministerio de Hacienda	,,	3:431.851
Ministerio de Instrucción Pública	,,	6:524.947
Ministerio de Industrias	,,	1:488.140
Ministerio de Obras Públicas	,,	1:277.839
Consejo Nacional de Administración .	,,	148.190
Poder Judicial	,,	631.090
Corte Electoral	,,	43.200
Sueldo mínimo	,,	435.000
Obligaciones de la Nación	,,	18:159.111

Y fija los recursos en $ 45:182.000. Véase cuáles son fuentes fiscales que más se destacan:

Aduana	$	13:950.000
Aduana, 5 % adicional	„	1:650.000
Aduana, adicionales del 3 y del 1 % (el 50 % que corresponde a rentas generales)	„	1:000.000
Aduana, impuesto de estadística	„	330.000
Aduana, otros proventos	„	377.000
Contribución Inmobiliaria (deducida la parte de los municipios)	„	4:800.000
Patentes de Giro	„	2:050.000
Impuestos internos de consumo sobre el alcohol, caña, fósforos, cerveza, tabacos, cigarros y cigarrillos, perfumerías, azúcar, vinos, bebidas alcohólicas, ganado para frigoríficos, específicos farmacéuticos	„	4:301.000
Impuesto de Herencias (50 %)	„	700.000
Papel Sellado y Timbres	„	1:900.000
Arancel consular	„	800.000
Renta de faros	„	200.000
Saneamiento de las ciudades de campaña	„	255.000
Banco de la República, el 50 % de las utilidades ($ 1:500.000) y reintegro de servicios de empréstitos ($ 521.000)	„	2:021.915
Banco de Seguros	„	250.000
Usinas Eléctricas	„	200.000
Banco Hipotecario	„	300.000
Rentas de Instrucción Primaria (impuesto de herencias, $ 1:130.000; impuesto de instrucción pública, $ 220.000; extracción de piedra y arena, $ 135.000; adicional a los ganados, $ 400.000; patentes de perros, $ 70.000, etc.)	„	1:962.500

Ese Presupuesto fué prorrogado a los ejercicios 1925-26, 1926-27 y 1927-1928, con sucesivas agregaciones que han elevado su monto a $ 54:227.000, cifra que la Contaduría General de la Nación distribuye así en gastos fijos ($ 40:723.057) y gastos variables ($ 13:504.871):

	Gastos fijos $	Gastos variables $	Total $
Poder Legislativo	944.061	67.870	1:011.931
Poder Ejecutivo	197.248	13.622	210.870
Ministerio del Interior	3:382.183	997.213	4:379.396
Ministerio de Relaciones Exteriores	499.956	173.530	673.486
Ministerio de Guerra	6:089.540	2:548.599	8:638.139
Ministerio de Hacienda	3:213.561	348.830	3:562.391
Ministerio de Instrucción Pública	5:794.880	3:122.252	8:917.132
Ministerio de Industrias	957.304	619.880	1:577.185
Ministerio de Obras Públicas	551.772	720.606	1:272.368
Poder Judicial	956.700	106.160	1:062.860
Deuda Pública	15:885.373	230.200	16:115.573
Subvenciones a las Cajas de Jubilaciones, garantías de ferrocarriles, institutos oficiales y particulares	2:015.920	271.552	2:287.452
Diversos créditos	234.566	499.000	733.576
Clases Pasivas	—	3:785.575	3:785.575

En el cálculo de recursos por $ 54:061.000 figuran los Impuestos Directos con $ 11:270.000 y los Indirectos con $ 36:720.000; las instituciones industriales del Estado con $ 1:837.000 de sus utilidades; las Rentas Patrimoniales con $ 1:579.300 (reintegros de servicios de deudas a cargo del Banco de la República, 522.000; Banco de Seguros, 180.000; Usinas Eléctricas, 270.000; Asistencia Pública Nacional, 150.000; y Comisión Financiera de Obras del Puerto, 372.300); y los servicios remunerados (faros, proventos de escribanías y de registros públicos, verificación de pesas y medidas, inspección veterinaria) con $ 1:687.000.

CIFRAS PRINCIPALES DE CADA MINISTERIO

Dentro de la planilla del Ministerio del Interior los gastos fijos corresponden principalmente a sueldos de oficinas ($ 143.231), sueldos policiales ($ 3:079.358). sueldos

del personal técnico ($ 24.870) y salarios de obreros ($ 119.628); y los gastos variables, a erogaciones policiales ($ 851.097) y alquileres ($ 45.786).

De acuerdo con la ley de Presupuesto el sueldo del personal administrativo no puede bajar de $ 600 anuales, ni el salario de los obreros del Estado que trabajan a jornal, de $ 2.50 diarios.

El personal de Policía de Montevideo se compone de 25 comisarios, 30 subcomisarios, 58 inspectores, 68 escribientes, 26 suboficiales, 64 sargentos y 1.312 guardias civiles, aparte de la Guardia Republicana con 24 cabos y sargentos y 160 coraceros, y la Brigada de Motociclistas, compuesta de un subcomisario, 8 oficiales, 4 sargentos y 4 choferes.

La Policía de Durazno cuenta con 3 comisarios urbanos, 14 comisarios rurales, 17 subcomisarios, 31 escribientes y 204 guardias civiles. La urbana de Salto con 6 comisarios, 6 subcomisarios, 2 oficiales, 8 suboficiales y 4 agentes de investigaciones y la rural con 10 comisarios, 9 subcomisarios, 10 escribientes, 10 suboficiales y 247 guardias civiles. Citamos dos departamentos, por vía de ejemplo.

Dentro de la planilla de Guerra figuran un teniente general, 6 generales de División, 9 generales de Brigada, 91 coroneles, 89 tenientes coroneles, 103 sargentos mayores, 189 capitanes, 143 tenientes primeros, 102 tenientes segundos y 85 alféreces.

El ejército se compone de 8 batallones de Infantería con un conjunto de 112 sargentos, 216 cabos y 1.216 soldados; 11 batallones de la misma arma, con 88 sargentos, 176 cabos y 990 soldados; el Regimiento de Blandengues de Artigas, con 14 sargentos, 27 cabos y 180 soldados; 8 regimientos de Caballería de línea, con 72 sargentos, 144 cabos y 1.044 soldados; un regimiento de Artillería a caballo, con 32 sargentos, 60 cabos, 16 apuntadores y 253 soldados; dos regimientos de Artillería montada, con 54 sargentos, 56 cabos, 24 apuntadores y 354 soldados; un batallón de Ingenieros Zapadores, con 13 sargentos, 26 cabos y 140 soldados; un batallón de Ingenieros Pontoneros, con 9 sar-

gentes, 16 cabos y 90 soldados; un batallón de Ingenieros Ferrocarrileros, con 9 sargentos, 16 cabos, 90 soldados y 25 aprendices; un batallón de Ingenieros Telegrafistas con 8 sargentos, 16 cabos y 95 soldados.

La Escuela Militar cuenta con 22 profesores, 120 cadetes y 70 aspirantes.

Funcionan, además, una Escuela de Aplicación y una Escuela Militar de Aviación.

La armada tiene 13 capitanes de navío, 24 capitanes de fragata, 15 capitanes de corbeta, 13 tenientes de navío, 9 alféreces de navío, 30 guardiamarinas y una Escuela Naval.

Los gastos fijos de la planilla de guerra ($ 6:089.540) corresponden principalmente a los siguientes sueldos:

Personal militar	$ 1:866.180	Oficiales de la Armada..	$ 257.040
Personal asimilado	„ 514.384	Oficiales asimilados ...	„ 115.200
Clases y tropas	„ 1:758.030	Equipaje de la Armada.	, 292.860
Clases asimilados	„ 235.120	Equipaje de asimilados.	„ 87.048
		Personal docente	„ 91.683
		Personal técnico	„ 210.374

Y los variables ($ 2:548.599) se distribuyen principalmente así: Ejército ($ 661.572), Armada ($ 98.790), alimentación y vestuario del Ejército ($ 1:177.122), alimentación y vestuario de la Armada ($ 149.240).

Dentro del Ministerio de Hacienda los gastos fijos corresponden a sueldos de la Contaduría, Tesorería, Crédito Público, Aduana, Impuestos Directos, Impuestos Indirectos, etc. ($ 2:906.981), a sueldos de oficinas técnicas ($ 44.440), a obreros y servicios ($ 252.120).

Dentro del Ministerio de Instrucción Pública los principales gastos fijos corresponden a sueldos de oficinas ($ 1:004.064); sueldos del personal técnico ($ 90.508) y sueldos de personal docente ($ 4:230.452). Y los gastos variables, a asignaciones de profesores de grupos ($ 413.820); alquileres ($ 659.320) y sueldos progresivos ($ 520.000).

La Enseñanza Primaria absorbe $ 6:293.024; la Universidad $ 1:121.470 y los Liceos de campaña $ 306.129.

Dentro del Ministerio de Industrias la parte de gastos fijos corresponde, principalmente, a sueldos de la Dirección de Agronomía, Instituto de Química Industrial, Instituto de Pesca, Instituto de Geología y Perforaciones, Dirección de Inmigración y Colonización, Inspección Nacional de Policía Sanitaria, Inspección de Minas, Imprenta Nacional, Semillero de La Estanzuela. Enseñanza Industrial ($ 498.361); sueldos del personal técnico ($ 247.496); sueldos del personal docente ($ 58.842) y remuneración de obreros y servicios ($ 132.025).

Dentro del Ministerio de Obras Públicas los principales gastos fijos corresponden a sueldos de la Dirección de Vialidad, Ferrocarriles, Arquitectura, Topografía, Hidrografía, Puerto de Montevideo ($ 236.800); a personal técnico ($ 187.020); y a obras y servicios ($ 127.042). Entre los gastos variables destácase el rubro de obras y vialidad que asciende a $ 425.000.

Los principales gastos fijos del Poder Judicial están representados por los sueldos de la magistratura ($ 316.330) y los sueldos de oficinas ($ 555.780).

Dentro del monto de las obligaciones de la Nación figuran:

El servicio de 11 deudas externas (Consolidada de 3 ½ %, Empréstito Uruguayo de 5 %, Empréstito de Conversión de 5 %, Empréstito de Obras Públicas 5 %, Títulos de 5 % de 1914, Bonos de 5 % de 1915, Ferrocarril a La Paloma de 5 %, Ferrocarril Uruguayo del Este 5 %, Empréstito de 8 % de 1921, Bonos de 6 % de 1926), que asciende a $ 10:075.848, entre intereses ($ 6:583.852), amortización ($ 3:261.788) y comisiones y cambios.

El servicio de 19 deudas internas (Deuda de Garantía 4 %, Bonos del Ferrocarril Uruguayo del 5 %, Deuda del Banco de Seguros del 5 %, Rescate de Títulos a Ubicar de 5 %, Deuda de las Usinas Eléctricas del Estado de 5 %, Deuda Interna de Conversión de 6 ½ % 1ª y 2ª series, Deuda de Obras Públicas y de Conversión de 1918, de 6 %, Deuda de Obras Públicas y Conversión de 6 ½ %, Deuda Amortizable Extraordinaria, Nacionalización del Puerto de

Montevideo del 6 %, Rescate del Tranvía del Norte de 6 %, Deuda Nacional de Saneamiento de 6 %, Bonos de Construcción del Palacio Legislativo de 6 %, Empréstito de Fomento Rural y Colonización de 6 %, Deuda de 6 ½ % de 1923, Bonos de Instalación de Zonas Francas de 6 ½ %, Construcción de Edificios Escolares y Universitarios de 6 ½ %, reducido hoy al 6 %, Bonos de Ferrocarriles de Florida a Sarandí del Yí, de 6 ½ %.

Y el de dos deudas internacionales (Empréstito Brasileño de 5 % y Deuda Internacional brasileña de 5 %) que, sumado al de las internas, arroja $ 4:759.831 de intereses, y $ 1:279.894 de amortización.

En conjunto $ 16:115.573, correspondiendo $ 11:343.690 a intereses, $ 4:541.683 a amortización y lo demás a cambios y comisiones.

Dentro del rubro subvenciones sobresalen los aportes del Estado a las Cajas Especiales de Jubilaciones ($ 988.000) y las garantías de ferrocarriles ($ 682.000).

Entre los Créditos Diversos se destacan las obras del Ferrocarril de Florida a Sarandí por $ 150.000, los intereses de las Letras de Tesorería por $ 100.000, las "leyes dictadas" por $ 200.000, los faros por $ 48.000 y el camino nacional de Rocha al Chuy por $ 50.000.

Las Clases Pasivas a cargo de rentas generales abarcan 16 grupos: jubilados ($ 429.539), retirados policiales ($ 2.483), pensionistas varelianos ($ 152.280 entre 239 pensionistas); menores y pensionistas civiles ($ 708.461 entre 1.338 pensionistas); cuerpo de inválidos ($ 17.319 entre 88 pensionistas); sucesores de los 33 Orientales ($ 2.064, entre 4 pensionistas); viudas y menores militares ($ 681.887 entre 910 pensionistas); pensionistas militares ($ 191.840 entre 465 pensionistas); jefes y oficiales de la Defensa, Caseros y Paraguay ($ 53.772 entre 17 retirados); jefes y oficiales retirados del Ejército ($ 1:228.496 entre 704 retirados); y varios grupos más de militares, hasta completar la erogación general de las Clases Pasivas, que asciende a $ 3:785.575 entre elementos civiles ($ 1:292.765) y militares ($ 2:492.810).

HAY QUE AGREGAR OTROS RUBROS IMPORTANTES

Al monto de los gastos generales de la Nación, únicos que hemos extractado, hay que agregar varios rubros más por concepto de gastos de las Municipalidades, Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros, Correos, Cajas Especiales de Jubilaciones, Usinas Eléctricas del Estado, Asistencia Pública Nacional y otros organismos oficiales.

Al Concejo de Administración Departamental de Montevideo corresponde, dentro del ejercicio 1924 - 25, una erogación de $ 5:370.245, incluyendo $ 795.227 de servicios de empréstitos, con un cálculo de recursos en el que se destacan los impuestos municipales ($ 1:365.000), los proventos del Casino del Parque Hotel ($ 473.000), los derechos de Abasto y Tablada ($ 490.000), el 1 o/oo de la Contribución Inmobiliaria ($ 425.000), los derechos de mercado ($ 172.000), las patentes de rodados ($ 750.000), las utilidades de la Luz Eléctrica ($ 340.000), los aportes de los tranvías ($ 172.000), las vías y entrevías ($ 250.000), los proventos de cementerios ($ 145.000).

A los Concejos Departamentales del resto del país corresponde una erogación de $ 3:429.369, con los recursos necesarios para cubrir esa suma. El Departamento de Canelones, por ejemplo, tiene para cancelar su planilla de $ 319.500, una cuota de $ 96.000 y el porcentaje de la Contribución Inmobiliaria ($ 45.000), la patente de rodados ($ 86.000), los derechos de abasto ($ 35.000) y el impuesto general municipal ($ 28.000). El de Colonia, para el pago de $ 334.980, tiene la Contribución Inmobiliaria ($ 101.800), las patentes de rodados ($ 69.000), el impuesto general municipal ($ 19.200), y el abasto ($ 17.051). El del Salto, para el pago de su planilla de $ 287.458, la Contribución Inmobiliaria ($ 109.000), el impuesto general municipal ($ 20.000) y el abasto ($ 15.000). Sólo anotamos los rubros principales.

La Administración del Puerto de Montevideo tiene una planilla de $ 1:382.456.

El Banco de la República, $ 1:181.724.

El Correo, $ 1:373.719.

Las Usinas Eléctricas del Estado. $ 1:416.000.

La Asistencia Pública, $ 3:149.000. (Cantidad duplicada después).

La Caja de Jubilaciones Civiles, $ 2:449.650.

La Caja de Jubilaciones Escolares, $ 816.946.

La Caja de Jubilaciones de Obreros y Empleados, $ 816.946.

La Caja de Jubilaciones Civiles tenía, en setiembre de 1928, un capital en títulos de deuda pública por $ 8:921.870 y un movimiento, a partir de la época de su fundación, en 1906, que descompónese así: ingresos $ 33:375.930, destacándose el montepío ($ 14:757.250), el impuesto de 8 % sobre los establecimientos industriales del Estado ($ 3:592.712), los reintegros ($ 2:335.979), la subvención del Estado ($ 1:865.000) y los intereses ($ 4:518.921); egresos: $ 24:454.054, destacándose las asignaciones de los jubilados ($ 17:191.131) y de los pensionistas ($ 4:761.097). Había en ese momento 4.287 jubilados y 2.231 pensionistas. En conjunto, 6.518.

Incorporando otras planillas más modestas de esta segunda categoría de gastos públicos, se llega a la cifra de $ 24:623.985, que agregada a la del Presupuesto General de la Nación ($ 54:227.000) eleva el monto efectivo de los gastos públicos del ejercicio 1927-28 a la cantidad de **$ 78:850.000.**

La República Oriental tiene actualmente 1:800.000 almas. La carga que soporta cada habitante, por concepto de toda clase de gastos nacionales y locales, asciende, en consecuencia, a $ 44 al año.

NUESTROS PRESUPUESTOS ESTAN EQUILIBRADOS

Reproducimos en seguida, de los cuadros de la Contaduría General de la Nación, los saldos resultantes a la clausura de los últimos 24 ejercicios económicos:

Ejercicio	1905-1906	superávit	$	453.110
,,	1906-1907	,, ...	,,	2:149.984
,,	1907-1908	,, ...	,,	2:035.332
,,	1908-1909	,, ...	,,	1:715.472
,,	1909-1910	,, ...	,,	2:004.549
,,	1910-1911	,, ...	,,	436.294
,,	1911-1912	,, ...	,,	1:067.964
,,	1912-1913	,, ...	,,	445.944
,,	1913-1914	,, ...	,,	521.656
,,	1914-1915	déficit	,,	933.031
,,	1915-1916	,, ...	,,	3:152.575
,,	1916-1917	,, ...	,,	1:448.204
,,	1917-1918	,, ...	,,	2:641.667
,,	1918-1919	,, ...	,,	1:853.685
,,	1919-1920	superávit	,,	849.375
,,	1920-1921	déficit	,,	3:208.558
,,	1921-1922	,, ...	,,	7:306.383
,,	1922-1923	,, ...	,,	7:174.457
,,	1923-1924	superávit	,,	127.668
,,	1924-1925	,, ...	,,	299.857
,,	1925-1926	,, ...	,,	1:339.992
,,	1926-1927	,, ...	,,	2:126.533
,,	1927-1928	,, ...	,,	4:040.184
,,	1928-1929	,, ...	,,	1:011.220
,,	1929-1930	,, ...	,,	785.744

Es un cuadro que justifica ampliamente el alto nivel de nuestro crédito público.

El déficit se inicia en 1914, como consecuencia de la conflagración mundial de ese año, en que las fábricas europeas, convertidas en usinas de municiones, dejaron de enviarnos sus productos, deprimiendo fuertemente la renta de importación, que es la principal fuente de nuestros recursos fiscales. Y prosigue durante toda la guerra europea y durante el período subsiguiente de laboriosa restauración de fuerzas productoras y de inevitable estancamiento de nuestras importaciones.

A parte de la reacción ocasional de 1919-20, recién en 1924-25 se reinicia el período de los superávit y se reinicia en forma vigorosa, aun cuando debemos advertir que en la antepenúltima cifra del cuadro va englobada una partida de sobrantes del ejercicio anterior, que no había sido utilizada y que el legislador refundió con la otra al asignar a ambas destino definitivo.

LXV

Las nuevas orientaciones fiscales

Puede caracterizarse así la tendencia que ya se abre vigorosamente camino en la legislación fiscal contemporánea y que el Uruguay necesita urgentemente desarrollar:

A) Supresión de los impuestos que sólo pueden hacerse efectivos durante el proceso de la producción.

Hay un alto interés económico en que el empresario tenga su cabeza y sus manos absolutamente libres, para aplicar todos los perfeccionamientos de la técnica industrial. Y ese alto interés resulta inconciliable con el régimen de estricta vigilancia que impone la fiscalización administrativa.

B) Reducción gradual de los impuestos sobre la circulación.

De nada serviría que la producción fuera libre, si la legislación fiscal obstaculizara el cambio y la circulación de los productos.

Una excepción cabe: la herencia. El Fisco puede y debe aprovechar la oportunidad del traspaso al heredero o legatario para gravar fuertemente las grandes fortunas, que los demás impuestos jamás alcanzan por completo.

C) Intervención directa del Estado en el proceso de la industria y del comercio del país.

La Aduana debe perder su posición descollante entre los recursos fiscales, y asumir su función social de palanca estimuladora de las fuentes de la riqueza nacional.

Ese cambio fundamental de la política aduanera necesita ir acompañado de un plan complementario de ayuda pecuniaria eficaz a la producción nacional y a la exportación de sus excedentes, sobre la doble base del otorgamiento de créditos industriales a largo plazo y bajo interés y de primas compensadoras de los riesgos a que pueden estar expuestos los productores; de grandes facilidades para el transporte de los productos desde las zonas industriales hasta los mercados de consumo y puertos de embarque; y de la organización de zonas francas en el Puerto de la Coronilla y en el Puerto de Montevideo.

La independencia económica del Uruguay es el complemento más premioso de la independencia política conquistada hace un siglo.

D) Desenvolvimiento amplio de los impuestos sobre la distribución de la riqueza.

Es la fórmula llamada al más rápido progreso. El impuesto general sobre el rendimiento, es decir, sobre la remuneración que percibe cada hombre por obra de su trabajo, de su capital o un agente natural que monopoliza, es efectivamente el impuesto más racional, más justo, más cómodo y menos gravoso a la expansión de las fuerzas productoras.

E) Creación de un gran dominio industrial del Estado y de las Municipalidades, como medio de reducir las cargas del impuesto y, a la vez, de transferir a la sociedad diversos monopolios que explotan en su exclusivo provecho los particulares.

F) Separación de las rentas en nacionales y locales.

Mientras que las primeras recaen principalmente sobre la capacidad del contribuyente, tienen también las segundas en cuenta el beneficio particular que el contribuyente recibe, por ejemplo, en el caso del mayor valor territorial que emana de la apertura de una calle o de otra mejora cualquiera.

INDICE

PRODUCCION

CIRCULACION

DISTRIBUCION

CONSUMO

RECURSOS GENERALES DEL ESTADO
